

Die Außenpolitik der Regierung Lula: Brasiliens Aufstieg von einer diskreten Regional- zu einer kooperativen Führungsmacht

Gratius, Susanne

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gratius, S. (2004). *Die Außenpolitik der Regierung Lula: Brasiliens Aufstieg von einer diskreten Regional- zu einer kooperativen Führungsmacht*. (SWP-Studie, 7/2004). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-26227>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Susanne Grätius

Die Außenpolitik der Regierung Lula

Brasiliens Aufstieg von einer
diskreten Regional- zu einer kooperativen
Führungsmacht

S 7
März 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Schlußfolgerungen 5

Die brasilianische Außenpolitik 7

Grundzüge der Außenpolitik 7

Die Ausrichtung auf die USA 8

Beginn einer aktiven Nachbarschafts- und Weltpolitik 8

Die Akteure: Zwischen Kontinuität und Wandel 9

Die Hauptfiguren der Außenpolitik 9

**Außenpolitische Ziele und Schwerpunkte
der Regierung Lula** 11

Die brasilianische Lateinamerika-Politik 11

»Kernmercosur« und Südamerika 11

Vermittlung in lateinamerikanischen Problemstaaten 13

Anerkannte regionale Vormachtstellung? 15

Multilateralismus des Südens:

Allianz der Schwellenländer 16

Die Transatlantische Achse: Die USA und Europa 18

Gespaltenes Verhältnis zum Partner im Norden 18

Brasilien und Europa 20

Ist Brasilien eine regionale Führungsmacht? 22

Potentielle Militärmacht Brasilien 22

Regionale Wirtschaftsmacht 23

Mittlerer Entwicklungsstand mit großem Gefälle 24

Stabile, aber defekte Demokratie 26

Selbstbewußte globale Außenpolitik 27

Kooperative regionale Führungsmacht 28

Abkürzungen 29

**Die Außenpolitik der Regierung Lula.
Brasiliens Aufstieg von einer diskreten Regional-
zu einer kooperativen Führungsmacht**

Brasilien spielt als Wortführer der Schwellenländer und als stabilste Demokratie Südamerikas eine zunehmend wichtige Rolle in der Welt. Unter der Regierung von Luiz Inácio »Lula« da Silva ist der schlafende Riese des Kontinents zu neuem Leben erwacht und profiliert sich als eine aktive Macht des Südens. Der neue Machtanspruch wurde erstmals im September 2003 in Cancún deutlich, als Brasilien einen Block der Schwellen- und Entwicklungsländer anführte, dessen Verhandlungsposition dazu beitrug, daß die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) scheiterte. Auch die USA und die EU, mit denen das Land im Rahmen des Mercosur über Freihandelsabkommen verhandelt, müssen Brasilien als internationalen Partner stärker zur Kenntnis nehmen. Denn in wirtschaftlicher Hinsicht ist das Schwellenland Brasilien ein potentieller Konkurrent der Industriestaaten und als Regionalmacht ein entscheidender Baustein des multipolaren Systems.

»Dies ist das Land des neuen Jahrtausends«. Mit dieser optimistischen Verheißung trat Lula da Silva am 1. Januar 2003 die Präsidentschaft im größten Staat Lateinamerikas an. Für viele war der Wahlsieg des ehemaligen Metallarbeiters und langjährigen Gewerkschaftsführers ein Schreckensszenario, der die Börsenwerte drückte und das »Länderrisiko« Brasiliens in die Höhe trieb. Heute hofieren selbst ehemalige Skeptiker und Gegner den Präsidenten. IWF-Direktor Horst Köhler zeigte sich von der neuen Regierung beeindruckt, Georg W. Bush lobte Lulas Wirtschaftsreformen, und der amerikanische Finanzminister Snow sprach von einer »wunderbaren Entwicklung«.

Erstmals wurde einem brasilianischen Präsidenten sowohl internationale Anerkennung als auch eine breite Unterstützung in der eigenen Bevölkerung zuteil. Durch diesen Vertrauensvorschuß verfügt Lula über einen großen Handlungsspielraum, den er nutzte, um seiner Regierung Glaubwürdigkeit nach innen und außen zu verschaffen. Mit Hilfe einer geschickten Koalitionsbildung überwand Lula die von seinem Amtsvorgänger Fernando Henrique Cardoso nicht bezwungene Hürde der Steuer- und der Rentenreform, die im Kongreß mehrheitlich verabschiedet wurden. In der Außenwirtschaftspolitik erzielte die

Regierung Fortschritte bei der Vertiefung des Mercosur und bei den Verhandlungen über eine Handelsliberalisierung mit der Andengemeinschaft. Außenpolitisch forcierte Lula den Aufbau einer Lobby der Schwellenländer, indem er eine Allianz mit Indien und Südafrika einging.

Lange Zeit galt Brasilien in Südamerika als passive Regionalmacht, gekennzeichnet durch eine ausgeprägte Selbstisolation und eine zwar sehr professionell organisierte, aber diskrete Außenpolitik. Jetzt deuten viele Zeichen darauf hin, daß Brasilien einen außenpolitischen Wandel in Richtung einer Führungsrolle in Südamerika und einer stärkeren internationalen Profilierung vollzogen hat. Beispiele dafür gibt es viele: Die Regierung reaktiviert den Mercosur mittels der strategischen Partnerschaft mit Argentinien, vermittelt bei innenpolitischen Konflikten in den südamerikanischen Krisenstaaten Bolivien und Venezuela, gründet zusammen mit Indien und Südafrika die Gruppe der Drei (G-3) und machte seinen Einfluß in der Gruppe der 20 geltend, um die Position des Südens gegenüber den Industrieländern zu stärken.

Unter Präsident Lula ist sich Brasilien der eigenen Größe und des enormen wirtschaftlichen Potentials wieder bewußt geworden. Langfristig hängt das Gewicht Brasiliens in der Welt jedoch davon ab, ob es der Regierung gelingt, das Land wirtschaftlich zu stabilisieren und zugleich eine Politik der Umverteilung zu betreiben, die das extreme Einkommensgefälle im Land verringert. Durch den von Lula in Aussicht gestellten sozialen Wandel, den er gleichermaßen auf der globalen Bühne vertritt, würde sich auch das internationale Prestige Brasiliens erhöhen. Andernfalls wäre Brasilien dazu verdammt, ein »ewiges Schwellenland« zu bleiben.

Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden außen- und innenpolitischen Strukturwandels in Brasilien will diese Studie vier Fragen beantworten: (1) Welche Rolle kann und wird Brasilien in Lateinamerika und auf internationalem Parkett spielen? (2) Gibt es eine neue Außenpolitik unter Lula und, wenn ja, mit welchen geographischen und inhaltlichen Schwerpunkten? (3) Ist Brasilien eine regionale Führungsmacht und an welchen internen und externen Kriterien läßt sich dies festmachen? (4) Welche Konsequenzen hat die neue Außenpolitik für Brasiliens zentrale Partner, insbesondere aber für die EU und Deutschland?

Obwohl Brasilien mit Abstand der bedeutendste europäische Wirtschaftspartner in Lateinamerika und der eigentliche Machtfaktor in Südamerika ist, kommt

der brasilianische Wissenschaftler Franklin Trein zu der ernüchternden Einschätzung, daß Brasilien in Brüssel »keine Spitzenposition« einnimmt. Hierfür gibt es viele Gründe: der Charme der brasilianischen Diplomatie ist vielleicht zu diskret, Lula pflegt vorrangig die Beziehungen zu Staaten der eigenen Region und zu den Schwellenländern, die Verbindungen nach Europa haben eher historischen als aktuellen Wert, und die Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur über ein Assoziationsabkommen waren bislang ebensowenig erfolgreich wie der Freihandelsprozeß mit den USA. Dennoch ist Brasilien für Europa und Deutschland ein strategischer Partner in Lateinamerika. In zweierlei Hinsicht könnte sich Brasilien als eigentliches Verbindungsglied zwischen Europa und Südamerika erweisen:

1. **Brasilien als demokratischer Stabilitätsfaktor:** Angesichts der Wiederkehr von Populisten und Krisenszenarien in Lateinamerika kann Brasilien als größte Demokratie und Regionalmacht im chronisch instabilen Andenraum eine Anker-Funktion erfüllen und ein stabiles Gegengewicht bilden, indem das Land ordnungspolitische Aufgaben wahrnimmt und – im Zusammenspiel mit Europa – in Problemstaaten wie Kuba, Venezuela oder Kolumbien zwischen den politischen Akteuren vermittelt. Wie die EU plädiert auch Brasilien in Kolumbien und Venezuela für eine demokratische Konfliktlösung durch Verhandlungen und Dialog. Vereinzelt kam es schon zu multilateralen Kooperationen: in der von Brasilien einberufenen »Freundschaftsgruppe Venezuela« sind neben den USA auch Portugal und Spanien eingebunden. Bei anderen lateinamerikanischen »Problemfällen« wäre eine engere Kooperation zwischen Europa und Brasilien ebenfalls wünschenswert.
2. **Brasilien als Vorbild für sozialen Wandel:** Wenn Lulas Experiment der Umverteilung gelingt, könnte Brasilien auch für andere Staaten der Region die Rolle eines neuen Entwicklungsmodells spielen. Die soziale Ungleichheit ist im Mai 2004 das Hauptthema des europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffens in Mexiko. Die brasilianische Erfahrung ist hier eine ebenso wichtige Referenz wie die von Europa geprägte soziale Marktwirtschaft. Auch dieser Bereich eröffnet ein neues Feld der Zusammenarbeit.

Vor diesem Hintergrund ist ein wirtschaftlich, politisch und sozial stabiles sowie international handlungsfähiges Brasilien im europäischen und deutschen Interesse.

Die brasilianische Außenpolitik

Brasilien ist als Land mit zehn Außengrenzen – durch Französisch-Guyana auch mit der EU –, als fünftgrößter Flächenstaat der Erde und elftgrößte Wirtschaftsmacht schon durch seine schiere Dimension eine Regionalmacht. Mit einer größeren Wirtschaftsleistung als Indien oder Rußland gehört Brasilien zur Gruppe der bedeutendsten Schwellenländer.

Brasilien ist der eigentliche Rivale der USA in den Amerikas und der Koloß im Süden des Kontinents: 40% der Lateinamerikaner sind Brasilianer, das Land erbringt über ein Drittel der regionalen Wirtschaftsleistung und macht die Hälfte der Fläche Lateinamerikas aus. Seit jeher wird Brasilien deshalb eine »natürliche Berufung« für die Übernahme der regionalen Führung zugeschrieben.¹

Anders als die USA im Norden ist Brasilien für den Süden des Kontinents zwar noch kein politischer und wirtschaftlicher Stabilitätsanker, aber immerhin ein Garant für Kontinuität und Fortschritt in einer Region, die von politischen und wirtschaftlichen Krisen geschüttelt wird. Kein lateinamerikanisches Land weist seit den achtziger Jahren eine vergleichbare demokratische Entwicklung ohne populistische Zwischenspiele auf, kein anderer Staat der Region blickt wie Brasilien auf eine Geschichte nahezu ohne traumatische Brüche zurück und in keinem anderen Land Lateinamerikas gibt es eine ähnlich strategisch ausgerichtete Außenpolitik.

Grundzüge der Außenpolitik

Brasilien ist das lateinamerikanische Land, dessen Außenpolitik sich seit Anfang des 20. Jahrhunderts durch hohe Professionalität, Qualität und Tradition auszeichnet.² Henry Kissinger charakterisiert das diplomatische Corps als »Latin America's most effective foreign service – well trained, multilingual, pursuing the Brazilian national interest with a combination of charm, persistence, and a careful assessment

of international realities«.³ Das Itamaraty,⁴ das brasilianische Außenministerium in Brasília, betreibt acht Außenstellen im Inland und bildet seine Diplomaten an der eigenen Diplomatenschule aus, dem angesehenen Instituto Rio Branco. Diese institutionalisierte Struktur garantiert die Kontinuität und langfristige Ausrichtung der Außenpolitik, weitgehend unbeeinflusst von politischen Parteien und der Couleur der jeweiligen Regierungen.

Dennoch zeichnete sich Brasiliens Rolle in Lateinamerika durch Selbstbezogenheit und relative Isolation aus.⁵ Der Hang zur Autarkie ist zurückzuführen auf die historische Sonderrolle Brasiliens in der Region, auf die unterschiedliche Sprache, die »latein-afrikanische Identität« und die Größe des Staatsgebiets. Seit der Redemokratisierung 1985 betreibt Brasilien eine dialogorientierte und kooperative Außenpolitik, ohne militärischen Druck anzuwenden. Demokratie und Integration sind seitdem wichtige außenpolitische Ziele. Gemäß Artikel 4 der Verfassung ist die brasilianische Regierung verpflichtet, in der internationalen Politik zehn Geboten bzw. Grundprinzipien zu folgen: Wahrung der nationalen Unabhängigkeit, Achtung der Menschenrechte, Selbstbestimmung der Völker, Nichtintervention, Gleichheit zwischen den Staaten, Verteidigung des Friedens, friedliche Konfliktbeilegung, zwischenstaatliche Kooperation für humanitären Fortschritt, Gewährung politischen Asyls sowie Verurteilung von Terrorismus und Rassismus.

Für Brasilien ist es unerlässlich, eine aktive Nachbarschaftspolitik zu betreiben oder – in den Worten des ehemaligen Außenministers Celso Lafer⁶ – ein »Bewußtsein unseres Umfelds« zu entwickeln. Traditionell hat Brasilien auf dem amerikanischen Kontinent die engsten Beziehungen zu den USA im Norden und zu Argentinien im Süden. In den vergangenen

¹ Vgl. Sergio *Danese*, Liderazgo brasileño, in: Foreign Affairs en español (Mexico DF), (Herbst/Winter 2001) 3.

² Vgl. Le Monde (Paris), 2.7.2003, S. 3.

³ Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century, New York 2001, S. 101.

⁴ Nach dem gleichnamigen Platz in Brasília.

⁵ Amado Luiz *Cervo*/Clodoaldo *Bueno*, História da Política Exterior do Brasil, Brasília: Editoria Universidade de Brasília, 2002.

⁶ Celso *Lafer*, A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: pasado, presente e futuro, São Paulo 2001.

zwanzig Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt der Außenpolitik von den USA auf Argentinien. Brasiliens Stellung in der Region veränderte sich nachhaltig durch die Gründung des Wirtschaftsblocks Mercosur im Jahre 1991. Dem Mercosur ging eine engere bilaterale Zusammenarbeit mit dem langjährigen Rivalen Argentinien voraus. Mitte der achtziger Jahre hatten José Sarney und Raúl Alfonsín, die ersten demokratisch gewählten Präsidenten nach dem Ende der Militärdiktaturen, diese Zusammenarbeit eingeleitet. Als Wirtschaftsmacht des Mercosur – mit einem Anteil von 63% des BIP und 75% der Bevölkerung des Blocks – hat Brasilien in Südamerika inzwischen deutlich an Profil gewonnen.

Die Ausrichtung auf die USA

Während das Verhältnis zu Argentinien bis in die achtziger Jahre von Mißtrauen und gegenseitiger Rivalität geprägt war, unterhielt Brasilien traditionell enge und gute Beziehungen zu den USA. Sie gründeten unter anderem darauf, daß die USA im Jahre 1822 als erstes Land die Unabhängigkeit Brasiliens anerkannten, in der Folge zum Hauptabnehmer brasilianischen Kaffees wurden und somit zum wichtigsten Handelspartner im 19. Jahrhundert.

Unter Baron von Rio Branco (1902–1909)⁷ nahm das Land durch die Kooperation mit den USA und seine besondere Stellung in der Region die Rolle eines Vermittlers zwischen den USA und Lateinamerika ein und betrieb insofern eine regionale Außenpolitik im Schatten der USA. Diese Konzentration der brasilianischen Außenbeziehungen auf die Vereinigten Staaten währte nach Ansicht vieler Autoren »bis zum Ende der fünfziger Jahre.«⁸

Eine kritische Haltung gegenüber den USA zeigte sich in der Außenpolitik erst seit Anfang der sechziger Jahre, in der Zeit vor der Militärdiktatur. Der damalige Präsident Joao Kubitschek⁹ prägte die brasilianische Diplomatie in Sinne einer Rückbesinnung auf Latein-

amerika. Seine Nachfolger Janio Quadros und Joao Goulart (1961–1964) leiteten einen erneuten Kurswechsel ein: von der regionalen zur globalen Außenpolitik. Brasilien wurde Mitglied in der Bewegung der Blockfreien, betrieb eine aktive »Dritte-Welt-Politik«, profilierte sich außerhalb der eigenen Region gegenüber der Sowjetunion, China und Afrika, übernahm erstmals internationale Verantwortung und distanzierte sich gleichzeitig stärker von den USA.

Nach dem Militärputsch von 1964 nahm Brasilien die historisch engen Beziehungen zu den USA wieder auf und kehrte bis 1985 zur sogenannten Politik des *Realinhamento* (etwa »Wiedereinordnung«) zurück. Unter dem Banner des »Antikommunismus« prägte General Castello Branco (1964–1967) den Begriff der »brasilianischen Sonderbeziehung« zu den USA.

In den siebziger Jahren profilierte sich Brasilien als Wirtschaftsmacht auf dem Wege zu einer führenden Industrienation. Mittels militärischer Aufrüstung, begleitet von einem beachtlichen ökonomischen Aufschwung, machte General Médici (1969–1974) sogar einen Großmachtanspruch Brasiliens an der Seite der Industrieländer geltend.¹⁰ Der amerikanische Präsident Richard Nixon unterstützte diese Politik, indem er großzügig verkündete: wohin Brasilien gehe, gehe auch Lateinamerika. Aber der brasilianische Führungsanspruch in der Hemisphäre beschränkte sich weitgehend auf Rhetorik.

Beginn einer aktiven Nachbarschafts- und Weltpolitik

Ein erneuter außenpolitischer Kurswechsel erfolgte Mitte der achtziger Jahre im Zusammenhang mit der Redemokratisierung Brasiliens und Argentinien. Die Rückkehr zur Demokratie ging einher mit einer Hinwendung nach Lateinamerika und einer aktiven Nachbarschaftspolitik. Brasilien beteiligte sich maßgeblich in der Rio-Gruppe, der 1986 gegründeten lateinamerikanischen Interessenvertretung, und nahm im selben Jahr wieder diplomatische Beziehungen zu Kuba auf. Zugleich intensivierte Brasilien die Beziehungen zu Argentinien. Die Rückkehr zur Demokratie in beiden Ländern beendete die traditionelle militärische Rivalität zugunsten der politischen und wirtschaftlichen

⁷ Nach ihm wurde die 1945 gegründete brasilianische Diplomatenschule »Rio Branco« benannt.

⁸ Wilhelm Hofmeister/Christian Lohbauer, Die Beziehungen zwischen Brasilien und seinen Nachbarstaaten (I und II), in: Gilberto Calcagnotto/Detlef Nolte (Hg.), Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch, Frankfurt a.M.: Vervuert 2002, S. 102–170 (125).

⁹ Kubitschek machte Brasília im Zentrum des Landes anstelle von Rio de Janeiro zur Hauptstadt Brasiliens.

¹⁰ Vgl. Stefan A. Schirm, Brasilien: Regionalmacht zwischen Autonomie und Dependenz, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 1990 (Schriftenreihe, Bd. 32).

Übersicht

Brasilianische Präsidenten und Außenpolitiker seit 1985

	<i>Präsidentschaft</i>	<i>Außenpolitik</i>
1985–1990	José Sarney	Olavo Setúbal (1985–1986) Roberto Abreu Sodré (1986–1990)
1990–1992	Fernando Collor	Francisco Rezek (1990–1992) Celso Lafer (1992)
1992–1995	Itamar Franco	Fernando H. Cardoso (1992–1993) Celso Amorim (1993–1994)
1995–2002	Fernando H. Cardoso	Felipe Lampreia (1995–2001) Celso Lafer (2001–2002)
2003–	Lula da Silva	Celso Amorim

Zusammenarbeit. Die Förderung der regionalen Integration gilt seitdem als wesentliches Ziel der brasilianischen Außenpolitik, das 1988 sogar in der Verfassung verankert wurde.¹¹

Eine eigenständige Südamerika-Politik mit dem Kern der argentinisch-brasilianischen Allianz innerhalb des Mercosur ist bis heute das Markenzeichen der brasilianischen Außenpolitik. Der Mercosur war aufgrund der Verwirklichung der Zollunion und der wachsenden Handelsverflechtung bis 1998 eine Erfolgsgeschichte.¹² Parallel dazu richtete die brasilianische Regierung ihre Außenpolitik wieder verstärkt international aus. In seiner achtjährigen Amtszeit (1995–2002) führte der ehemalige Außen- und Wirtschaftsminister Fernando Henrique Cardoso mittels seiner Präsenz auf internationalen Foren und seines hohen Prestiges die brasilianische Außenpolitik aus dem Schattendasein heraus. Der Umweltgipfel von 1995 und das erste Treffen der Staats- und Regierungschefs Lateinamerikas und der EU im Jahre 1999 in Rio de Janeiro rückten Brasilien nach langer Zeit wieder in das Blickfeld der internationalen Öffentlichkeit.

Den zweigleisigen Kurs Cardosos – Stärkung des Mercosur und globale Öffnung der Außenpolitik – setzt die Regierung Lula fort, bringt aber neue Akzente ins Spiel. Ihr außenpolitischer Handlungsrahmen wird gleichermaßen von Kontinuität und Wandel bestimmt: Kontinuität besteht in der skeptischen Hal-

tung Brasiliens gegenüber den von den USA dominierten Alca-Verhandlungen, hinsichtlich eines stärkeren Multilateralismus sowie der Hinwendung zu Positionen der Entwicklungs- und Schwellenländer. Der Wandel betrifft die Definition neuer außenpolitischer Leitlinien und Schwerpunkte, an der verschiedene Akteure beteiligt sind.

Die Akteure: Zwischen Kontinuität und Wandel

Die Außenpolitik ist in Brasilien eine Domäne der Exekutive. Im Gegensatz zu den USA kommen internationale Fragen im brasilianischen Kongreß nur selten zur Sprache.¹³ Dennoch wird die Außenpolitik, wie in anderen großen Demokratien auch, von mehreren Akteuren beeinflusst, die eigene Interessen verfolgen. Das macht eine kontinuierliche Abstimmung über die Ziele und Inhalte der Außenpolitik erforderlich. Insofern ist Brasilien »ein seltenes Beispiel für ein Land, das durch offene Debatten einen Minimalkonsens sucht«.¹⁴

Die Hauptfiguren der Außenpolitik

Das Ergebnis dieses Zusammenspiels von unterschiedlichen Akteuren und Interessen ist eine von Kontinuität und Wandel gekennzeichnete Außenpolitik, an deren Gestaltung im wesentlichen vier Personen beteiligt sind:

¹¹ In Artikel 4 heißt es »Brasilien strebt die wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Integration der Völker Lateinamerikas an«.

¹² Der Niedergang des Wirtschaftsblocks 1999 hatte vorwiegend ökonomische Gründe, wie die Abwertung des Real und die Dollar-Peso-Parität in Argentinien. Vgl. Mario Esteban Carranza, Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur, in: Latin American Politics and Society, 45 (2003) 2, S. 67–99.

¹³ Vgl. Hofmeister/Lohbauer, Die Beziehungen zwischen Brasilien und seinen Nachbarstaaten [wie Fn. 8], S. 111.

¹⁴ Vgl. Danese, Liderazgo brasileño [wie Fn. 1].

- **Der Präsident, Luiz Inácio Lula da Silva,**¹⁵ ehemaliger Gewerkschaftsführer und Ikone der Linken, wurde nach drei vergeblichen Versuchen (1989, 1994, 1998) am 25. Oktober 2002 mit einer Mehrheit von 61,3% der Stimmen gewählt. Bei dieser Wahl entschieden sich die Brasilianer auch für den Wandel in der Außenpolitik. Lula, der keine Fremdsprache spricht und dem seine Gegner geringe internationale Erfahrung vorhalten, reiste in seinem ersten Amtsjahr in 26 Länder, in doppelt so viele wie sein Vorgänger. Auf dem globalen Parkett tritt er ein für eine gerechtere Weltordnung, für Armutsbekämpfung und ein neues multilaterales Handelssystem, das die Interessen des Südens berücksichtigt. Nach einer langen Phase der relativen Autarkie will der Präsident Brasilien zu einer selbstbewußten »souveränen Nation machen, die sich des eigenen Gewichts auf der internationalen Bühne bewußt ist«. ¹⁶ Dies soll nicht im Alleingang geschehen, sondern zusammen mit Argentinien und im Rahmen eines starken Mercosur, Brasiliens außenpolitischem Gravitationszentrum.
- **Außenminister Celso Amorim** ist ein Berufsdiplomat, der an der London School of Economics and Political Science promovierte. Er war vormals Botschafter in London und schon einmal Außenminister unter dem Übergangspräsidenten Itamar Franco (1993–1994). Amorim verfügt über eine langjährige internationale Erfahrung in der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der WTO. Der Außenminister repräsentiert eine eher pragmatisch-konservative Politik und will, wie er sagt, eine »stolze und aktive Außenpolitik« betreiben. Amorim ist zuständig für die Außenwirtschaft, für die Verhandlungen mit dem Mercosur, der WTO, der EU und für den Alca-Prozeß. Darüber hinaus ist er ein überzeugter Multilateralist. Er steht als Vertreter des Itamaraty für die Kontinuität und Verlässlichkeit der brasilianischen Außenpolitik.
- **Marco Aurélio García,** der außenpolitische Berater des Präsidenten, repräsentiert eine unabhängige, linke Außenpolitik. Er ist ein enger Vertrauter des Präsidenten, war in der Arbeiterpartei PT zehn Jahre lang Sekretär für internationale Beziehungen, hat einen akademischen Hintergrund und stammt aus der Stadt Porto Alegre, dem langjährigen Aus-

tragungsort des Weltsozialforums. Nach Ansicht von García betreibt Brasilien unter der Regierung Lula »die Politik, die Fernando Henrique Cardoso hätte machen sollen«. Voraussetzung dafür sei jedoch die Lösung der nationalen Probleme, zu denen vor allem die soziale Frage gehöre. Grundlage für eine internationale Profilierung ist ihm zufolge eine »souveräne Außenpolitik« mit Schwerpunkt Lateinamerika, aber auch mit dem langfristigen Ziel einer multilateralen, gerechteren und symmetrischer angelegten Weltordnung.¹⁷

- **Samuel Pinheiro Guimarães Neto,** den Fernando Henrique Cardoso wegen seiner Kritik an der angestrebten amerikanischen Freihandelszone Alca als Leiter des Forschungsinstituts des Itamaraty entließ, wurde unter Lula Generalsekretär für Außenbeziehungen und ist faktisch stellvertretender Außenminister. Der als Vordenker angesehene Berufsdiplomat war zweimal außenpolitischer Regierungsberater (1975 und 1994). Er ist ein entschiedener Gegner des von den USA dominierten Alca-Projekts und hat sich als Autor zahlreicher Publikationen vor allem durch seine kritische Haltung zur Globalisierung einen Namen gemacht. Er gilt ebenso wie Marco Aurélio García als Befürworter einer distanzierten Beziehung zu den USA und einer Außenpolitik mit regionaler Ausrichtung.

Neben dem außenpolitisch sehr engagierten Präsidenten hat Brasilien faktisch zwei Außenminister: Präsidentenberater Marco Aurélio García und Außenminister Celso Amorim. García steht außerhalb des Itamaraty und ist für schwierige außenpolitische Sonderfragen zuständig, die schnelle Reaktionen ohne langwierige Abstimmungen erfordern, wie im Falle der Vermittlungen in Bolivien oder Venezuela. Er ist Lulas »linkes Aushängeschild« und repräsentiert den Wandel in den brasilianischen Außenbeziehungen. Außenminister Amorim hingegen vertritt die institutionalisierte Außenpolitik des Itamaraty. Er steht für pragmatische Kontinuität und eine harte Verhandlungsposition in der internationalen Handelspolitik, insbesondere innerhalb der WTO und im Alca-Prozeß.

¹⁵ Lula gründete die Arbeiterpartei PT 1980 und war maßgeblich an der Entstehung der Gewerkschaft CUT 1983 beteiligt.

¹⁶ Antrittsrede am 1. Januar 2003.

¹⁷ Interview mit Marco Aurélio García, 29.7.2003, BBC Monitor (London).

Außenpolitische Ziele und Schwerpunkte der Regierung Lula

Brasiliens »neue Außenpolitik« ruht auf zwei Grundpfeilern: (1) Eine offensive und aktive Außenpolitik in internationalen Foren einschließlich einer ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, (2) der globale und regionale »Export« von Lulas Entwicklungsmodell: ein langfristiges politisches Projekt des lateinamerikanischen »Dritten Weges« zwischen Neoliberalismus und Sozialdemokratie, gestützt auf wirtschaftliche Stabilität, soziale Gerechtigkeit und partizipative Demokratie.

Durch diversifizierte Handelsbeziehungen und ein größeres Engagement auf der internationalen Bühne betreibt Brasilien eine globale Außenpolitik mit regionalem Fokus. Der außenpolitische Minimalkonsens der Regierung Lula ist die Schwerpunktsetzung Südamerika, das Bekenntnis zum Multilateralismus des Südens und Kontinuität gegenüber Schlüsselpartnern wie den USA und der EU. Die lateinamerikanische und internationale Süd-Süd-Kooperation ist dabei das wichtigste außenpolitische Handlungsfeld: »Brasilien sucht eine strategische Beziehung zu den Entwicklungsländern, Afrika und Südamerika. Wie mit dem Mercosur in Südamerika will Brasilien auch eine strategische Politik mit China, Indien, Rußland und Mexiko definieren.«¹⁸ Ziel ist der Ausbau des multilateralen Systems – insbesondere der WTO und der UN – und innerhalb dessen der Aufbau einer Lobby der Schwellenländer.

Tabelle 1
Handelspartner Brasiliens

<i>Exporte</i>		<i>Importe</i>	
<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
1. USA	USA	USA	USA
2. NL	China	Argentin.	Argentin.
3. BRD	Argentin.	BRD	BRD
4. China	NL	Japan	Japan
5. Mexiko	BRD	Italien	China

Quelle: *Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*, Montevideo.

¹⁸ Rede von Präsident Lula am 7. November bei seinem Besuch in Südafrika.

Indien und Südafrika spielen für Brasilien als Partner eines »Multilateralismus des Südens« und einer gerechteren Weltordnung eine immer wichtigere Rolle. Die Hinwendung zu Südafrika und zum portugiesischsprachigen Afrika spiegelt hingegen eher eine kulturelle Rückbesinnung auf die eigene Identität als »lateinafrikanisches« Land wider. Ostasien – besonders China¹⁹ und Japan – ist für Brasilien zwar ein bedeutender Wirtschaftspartner mit ähnlichen Interessen in der WTO, jedoch wegen der politischen und kulturellen Distanz eine Region von eher geringer außenpolitischer Relevanz. Brasiliens wichtigster Handelspartner ist die EU (Deutschland), gefolgt von den USA, Argentinien, China und Japan.

Die Ende der achtziger Jahre formulierte These, Brasiliens Außenpolitik sei vor allem Außenwirtschaftspolitik,²⁰ gilt nicht mehr. Denn das jeweilige ökonomische Gewicht der einzelnen Handelspartner entspricht nicht ihrer Position in den Außenbeziehungen, die inzwischen vorwiegend nach politischen Kriterien ausgerichtet sind: An erster Stelle steht der Mercosur, an zweiter die USA, an dritter die EU und an vierter die neue Allianz mit Afrika.

Die brasilianische Lateinamerika-Politik

»Kernmercotur« und Südamerika

Der **Mercosur** und im Kern die Allianz mit Argentinien ist das zentrale Projekt der Regierung Lula. In seiner Antrittsrede am 1. Januar 2003 sagte der Präsident: »Die außenpolitische Priorität meiner Regierung ist die Schaffung eines politisch stabilen, wohlhabenden und vereinten Südamerikas, auf der Grundlage von demokratischen Prinzipien und sozialer Gerechtigkeit. Um dies zu erreichen, müssen wir uns entschlossen für die Revitalisierung des Mercosur einsetzen«. Das impliziert ein anderes, am europäischen

¹⁹ China ist Brasiliens wichtigster Absatzmarkt in Asien. Brasilien nahm bereits 1974 diplomatische Beziehungen zur Volksrepublik auf, die Handelsbeziehungen intensivierten sich aber erst in den neunziger Jahren.

²⁰ *Schirm*, Brasilien: Regionalmacht zwischen Autonomie und Dependenz [wie Fn. 10], S. 30.

Vorbild ausgerichtetes Integrationsmodell mit der Konzentration auf die soziale und politische Dimension der Zusammenarbeit und einen gewissen Verzicht auf nationale Souveränität. Brasilien rückte unter Lula erstmals von seiner traditionellen und sogar in der Verfassung verankerten Position der Nichteinmischung und absoluten Souveränitätswahrung ab. Das wird an drei Merkmalen der brasilianischen Außenpolitik deutlich: an der engen Abstimmung mit dem argentinischen Nachbarn, an der Akzeptanz supranationaler Institutionen im Mercosur und an der Einflußnahme auf innenpolitische Entwicklungen in Südamerika.

Vergleichbar mit der deutsch-französischen Zusammenarbeit in der EU liefert die Partnerschaft zwischen **Argentinien** und Brasilien wichtige Integrationsimpulse. Grundlage für die Wiederbelebung des Mercosur war die Anfang 2003 definierte »strategische Allianz« der beiden Länder. Im »Konsens von Buenos Aires« vereinbarten der argentinische Präsident Nestor Kirchner und Lula am 16. Oktober unter anderem die Reaktivierung des Mercosur, »nicht nur als Handelsblock, sondern auch als Raum für Werte, Traditionen und eine gemeinsame Zukunft«, sowie die Stärkung des Multilateralismus als Gegengewicht zum Unilateralismus der USA.²¹ Seit der Regierungsübernahme Präsident Kirchners im Frühjahr 2003 demonstriert Argentinien den politischen und wirtschaftlichen Schulterschuß mit Brasilien. Zwischen Kirchner und Lula besteht Übereinstimmung in folgenden Punkten: mehr Ressourcen für die Sozialpolitik, Stärkung der nationalen Industrien und gemeinsame Verhandlungspositionen gegenüber den USA, der EU und innerhalb der WTO. Der Konsens zwischen beiden Regierungen ermöglichte eine Reihe von Fortschritten im Integrationsprozeß:

- ▶ Brasilien stellte Argentinien einen Kredit von einer Milliarde Dollar bereit.
- ▶ Beide Länder kündigten an, bilaterale Institute für Sozial- und Wirtschaftsfragen zu schaffen.
- ▶ Es entstanden supranationale Institutionen: Technisches Sekretariat in Montevideo, Revisionsgericht in Asunción, Ausschuß ständiger Vertreter des Mercosur unter Leitung des argentinischen Ex-Präsidenten Eduardo Duhalde,²² künftig soll ein Mercosur-Parlament geschaffen werden.

21 »Consenso de Buenos Aires«, Buenos Aires, 16.10.2003.

22 Durch diesen Posten wurde er von seinem einstigen politischen »Zögling« Kirchner aus der nationalen argentinischen Politik abgezogen, auch mit dem Hintergedanken, diesem nicht im Wege zu stehen.

- ▶ Brasilien initiierte den Aktionsplan »Mercosur 2006«, der den Aufbau einer Zollunion im Lauf von drei Jahren²³ und das Ziel vorsieht, Kriterien für eine künftige Währungsunion zu definieren.

Weil der Handel innerhalb des Mercosur an den brasilianischen Im- und Exporten²⁴ nur einen Anteil von weniger als 7% hat, ist er für Brasiliens Wirtschaft nicht zentral. Der Mercosur dient Brasilien vorwiegend im Zusammenhang mit einer regionalen und kontinentalen Entwicklungs- und Verhandlungsstrategie: Wirtschaftlich ist er ein Instrument, um die brasilianische Idee der Süd-Süd-Kooperation zu verwirklichen, politisch erweitert er die eigene Verhandlungsmacht. Darüber hinaus ist die von Lula betriebene Stärkung des Mercosur ein Element reaktiver Politik im Interesse einer »Verteidigung« gegen eine von den USA dominierte Alca.²⁵ Es liegt im brasilianischen Interesse, den Mercosur nicht nur zu vertiefen, sondern ihn auch zu erweitern. Insofern sind die Ausrichtung auf den Mercosur und die außenpolitische Schwerpunktverlagerung auf Südamerika komplementäre Strategien. Durch die bilaterale Allianz mit Argentinien will Brasilien den Mercosur – vergleichbar der Idee eines »Kerneuropas« – zu einem Magneten für die Integration ganz Südamerikas ausbauen.

Die Aufnahme des politisch und wirtschaftlich stabilen **Chile** als gleichberechtigten Partner in den Mercosur ist im argentinischen und brasilianischen Interesse. Chile unterzeichnete 1996 mit dem Mercosur ein Assoziationsabkommen. Das Land ist hinter Argentinien der bedeutendste Handelspartner Brasiliens in Lateinamerika. Allerdings steht Chile dem Beitritt des von Brasilien dominierten und vergleichsweise protektionistischen Mercosur reserviert gegenüber. Statt Mitglied im Mercosur zu werden, unterzeichnete Chile Freihandelsabkommen mit der EU und den USA. Auch aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftspolitik²⁶ ist in nächster Zeit kein Beitritt zu erwarten.

23 Etwa 90% der Waren sind bislang in die Zollunion Mercosur einbezogen.

24 Der Handel ging innerhalb des Mercosur zwischen 2001 und 2002 von 20% auf nur 11% zurück.

25 Vgl. Marco Aurélio **García**, Brazilian Future, in: Open Democracy, 17.7.2003.

26 Die chilenische Wirtschaft ist weitaus stärker liberalisiert als die brasilianische. Zudem hat Chile einen einheitlichen Außenzoll von 6%, der Mercosur hingegen noch immer Außentarife von bis zu 20%.

Die Integration der **Andengemeinschaft** ist eine langfristige brasilianische Strategie.²⁷ Geplant ist eine Freihandelszone zwischen dem Mercosur und der Andengemeinschaft, auf die sich beide Ländergruppen in einem Abkommen vom 16. Dezember 2003 einigten. Hinter dem Plan steht ein wirtschaftliches Interesse, da der Mercosur als Markt in seiner jetzigen Konstellation für Brasilien zu klein und auf den ohnehin industrialisierten Südteil des Landes begrenzt ist. Aus brasilianischer Perspektive bietet der Mercosur nur dann eine effiziente Entwicklungsstrategie, wenn es gelingt, angrenzende Länder zu assoziieren, um den brasilianischen Nordosten zu erschließen. Vor allem das Amazonasgebiet, das durch Grenzen mit Kolumbien, Peru und Venezuela geteilt ist, die Hälfte des brasilianischen Territoriums ausmacht und ein Drittel aller Regenwälder der Welt umfaßt, ist durch seine enormen Ressourcen ein Raum des gemeinsamen wirtschaftlichen Interesses.

Bisher ist die Andengemeinschaft mit einem Anteil von weniger als 2% am brasilianischen Außenhandel wirtschaftlich kaum relevant. Deshalb sollen durch gemeinsame Infrastrukturprojekte parallel zu den bevorstehenden Freihandelsverhandlungen die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Verflechtung geschaffen werden. Diesem Ziel und der engeren politischen Abstimmung in der Region diente im August 2000 der erste Südamerika-Gipfel in Brasília. Die Treffen der von Hugo Chávez als »Zwölf Apostel der Integration« bezeichneten südamerikanischen Präsidenten haben sich als reguläres Forum in der südlichen Hemisphäre bewährt. Die Staatsscheff vereinbarten eine Reihe gemeinsamer Projekte im bisher kaum erschlossenen Anden- und Amazonasraum. Koordiniert werden die Infrastrukturvorhaben von der eigens geschaffenen IIRSA.²⁸ Die Institution hat ihren Sitz in Brasília und wird finanziert von regionalen Entwicklungsbanken wie der Interamerikanischen Entwicklungsbank (*Banco Interamericano de Desarrollo, BID*) und der *Corporación Andina de Fomento* (CAF).

Dahinter steht eine Zukunftsvision für die gesamte Region. Unter brasilianischer Federführung sollen der Anden- und Amazonasraum an den »harten Kern«, den Mercosur, angebunden werden. In gewisser Weise vergleichbar mit der Politik der EU gegenüber den osteuropäischen Kandidaten zielt Brasilien darauf ab, die

instabilen Andenländer auf einen künftigen Beitritt zum Mercosur vorzubereiten. Im Sinne dieser Heranführungsstrategie ist zunächst die Assoziation mittels eines Freihandelsabkommens und ein engerer politischer Dialog geplant.

- ▶ **Wirtschaftliches Engagement:** Erste Schritte zur Anbindung der Andenstaaten an den Mercosur waren 1996 die Assoziation des Mercosur mit Bolivien und Chile und im August 2003 mit Peru.²⁹ Ein Leitmotiv war dabei auch die Öffnung des Mercosur zum pazifischen Raum. Chile und Peru gehören beide der Apec an.
- ▶ **Politisches Engagement:** Es besteht in der Einflußnahme Brasiliens auf Bolivien, Kolumbien und Venezuela mit dem Ziel, diese Problemstaaten zu stabilisieren. Beispielhaft hierfür sind die Gründung der Gruppe der Freunde Venezuelas unter brasilianischer Federführung, die Unterstützung eines Friedensprozesses in Kolumbien und die Vermittlung bei der Regierungskrise in Bolivien.

Vermittlung in lateinamerikanischen Problemstaaten

Unter Lula hat Brasilien seine Haltung revidiert, interne politische Angelegenheiten den Nachbarstaaten zu überlassen. Neu ist das brasilianische Angebot, zwischen den verhärteten innenpolitischen Fronten in Kolumbien und Venezuela zu vermitteln, neu auch die Einmischung während der Regierungskrise in Bolivien und das Engagement im politisch isolierten Kuba. Die Position der brasilianischen Regierung gegenüber Fidel Castro und Hugo Chávez ist durchaus ambivalent: Auf der einen Seite übt Lula maßigenden Einfluß auf die Präsidenten Kubas und Venezuelas aus. Auf der anderen Seite besteht zu beiden Linksregierungen eine geringe ideologische Affinität, die gegen eine neutrale Rolle Brasiliens in den beiden Ländern spricht. Ähnliches gilt für Kolumbien. Aufgrund seiner Weigerung, die linken Guerillagruppen FARC und ELN als terroristische Vereinigungen anzuerkennen, hat sich Brasilien im Gegensatz zu den meisten Staaten des Kontinents nicht zugunsten der Regierung Uribe positioniert. Ob das brasilianische Engagement in diesen lateinamerikanischen Problemstaaten konfliktregulierend wirkt, hängt davon ab, ob die Regierung auf die ideologische Ausrichtung

²⁷ Das Projekt eines vereinten Südamerika wurde erstmals im Oktober 1993 vom damaligen Staatschef Itamar Franco formuliert.

²⁸ Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

²⁹ Der Assoziationsvertrag wurde am 25. August unterzeichnet.

der linken Regierungspartei PT mehr Wert legt als auf den Grundsatz der diplomatischen Neutralität.

Annäherung an Kuba. Die brasilianische Regierung hat enge historische Verbindungen zum kubanischen Staats- und Parteiapparat. Präsidentschaftschef José Dirceu, der faktisch die Rolle eines Premierministers spielt, verbrachte die Zeit während der brasilianischen Militärdiktatur im kubanischen Exil. Lula pflegt mit Fidel Castro seit vielen Jahren eine Männerfreundschaft. Sein Berater für soziale Themen, der Befreiungstheologe Frei Betto, führte Mitte der achtziger Jahre ein langes, später veröffentlichtes Interview mit Fidel Castro. Aufgrund der historischen Sympathien für die kubanische Revolution lehnt die Regierung Druckmittel und Sanktionen als Strategie zur Demokratisierung Kubas ab. Außenminister Celso Amorim zufolge sei die beste Form des Umgangs mit Kuba, einschließlich Fragen der Menschenrechte, »nicht Isolation, sondern Kooperation«.³⁰ Um die Zusammenarbeit zu stärken, reiste Lula Ende September 2003 nach Kuba, begleitet von einer bedeutenden brasilianischen Unternehmerdelegation. Der Moment war schlecht gewählt: Nach der Repressionswelle und seit der erneuten Anwendung der Todesstrafe im Frühjahr 2003 war Castro international isoliert. Sogar die Beziehungen mit Kubas wichtigem Wirtschaftspartner Europa hatten einen historischen Tiefstand erreicht. In dieser Situation instrumentalisierte Fidel Castro den Besuch Lulas, des »Freundes Kubas und des Revolutionsführers«,³¹ zur Stärkung seiner Legitimation nach innen. Auch ökonomisch war der Besuch für Kuba hilfreich: Beide Länder unterzeichneten zwölf bilaterale Abkommen (u.a. einen Vertrag über Erdölförderung). Außerdem stellte Brasilien einen Exportkredit in Höhe von 400 Millionen Dollar in Aussicht.

Engere Beziehungen zu Venezuela. Bis vor kurzem haben sich beide Länder kaum beachtet. Mit einem Anteil von weniger als 2% am Gesamthandel beider Länder spielt Wirtschaftskooperation im brasilianisch-venezolanischen Verhältnis kaum eine Rolle. Es besteht aber Interesse an verstärkter Kooperation im Erdölsektor, der für beide Partner von strategischer Bedeutung ist. Präsident Chávez möchte Brasilien und Argentinien als Partner für sein Projekt eines latein-amerikanischen Erdölunternehmens »Petroamérica« gewinnen. Eine Assoziation oder ein Beitritt des Erdöl-

staates Venezuelas zum Mercosur ist für Brasilien auch im Sinne der erwünschten Integration des nördlichen Südamerikas von Vorteil.

Um sich international zu profilieren, startete die neue Regierung Lula am 24. Januar 2003 ihre erste außenpolitische Initiative und gründete die »Freundschaftsgruppe Venezuela« mit dem Ziel, den OAS-Generalsekretär César Gaviria zu unterstützen. Mitglieder der Gruppe sind Brasilien, Chile, Mexiko, Portugal, Spanien und, im Anschluß an Konsultationen mit der Regierung Bush, auch die USA. Die von Chávez beabsichtigte Aufnahme weiterer Staaten wie Frankreich, Rußland oder China scheiterte am Einspruch der brasilianischen Seite. Die »Freundschaftsgruppe Venezuela« war maßgeblich am Zustandekommen der beiden Verträge über eine friedliche Konfliktlösung zwischen Regierung und Opposition im Februar und Mai 2003 beteiligt, hat seither aber an Bedeutung verloren.

Bei einem Besuch in Caracas im August 2003 machte Lula auch seinen persönlichen Einfluß auf Chávez geltend. Zwar betonte er, der Konflikt zwischen Opposition und Regierung sei eine »interne Angelegenheit« Venezuelas, überzeugte aber den Präsidenten von der Notwendigkeit, die Verfassung einzuhalten und ein Abberufungsreferendum zu akzeptieren, wenn sich auch die Opposition an die Regeln hält. Die Vermittlung Brasiliens trug zweifellos dazu bei, daß sich beide Lager auf ein neues Verfahren für ein Abberufungsreferendum des Präsidenten einigten, das frühestens im ersten Halbjahr 2004 stattfinden könnte. Die Anbindung Venezuelas an den Mercosur dürfte erst dann anstehen, wenn die schwierigen innenpolitischen Verhältnisse im Land geklärt sind.

Brasiliens Haltung im Kolumbien-Konflikt. Im Mittelpunkt der Beziehungen zu Kolumbien stehen Sicherheitsfragen. Brasilien hat mit dem Land eine gemeinsame, 1644 km lange und nur schwer kontrollierbare Grenze. Obwohl die Präsidenten unterschiedliche politische Positionen repräsentieren, kam es im Zuge von zwei gegenseitigen Staatsbesuchen (Álvaro Uribe im März 2003, Lula im September) zu einer Annäherung zwischen beiden Ländern in Fragen der Sicherheit. Es gibt schon seit Jahren einen Dialog über die Bekämpfung des Rauschgifthandels und über Grenzprobleme. Im Juli 2003 tagte in Bogotá erstmals eine Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von

³⁰ Zit. nach O Estado de São Paulo, 19.9.2003.

³¹ Zit. nach Granma (Havanna), 27.9.2003.

Kriminalität und Terrorismus.³² Brasiliens Haltung im Konflikt zeichnete sich bisher durch vorsichtige Kritik am »Plan Colombia«³³ aus. Ende 2003 ergriff Brasilien erstmals eine Initiative zur Befriedung des Nachbarstaates. Die Brasilianer boten an, auf ihrem Territorium unter Aufsicht der Vereinten Nationen Gespräche zwischen FARC und kolombianischer Regierung abhalten zu lassen. Da Brasilien weder die FARC noch die ELN als terroristische Vereinigungen einstuft, ist das Land aus Sicht der Guerillagruppen in dem seit Jahrzehnten andauernden bewaffneten Konflikt einer der wenigen Staaten, die sich neutral verhalten.

Regierungskrise in Bolivien. Die blutigen Unruhen in Bolivien im Herbst 2003 berührten auch die Interessen der Nachbarstaaten und Mercosur-Partner Argentinien und Brasilien. Gewissermaßen hatte Brasilien die gewaltsamen Protestaktionen in Bolivien gegen die Verschiffung von Erdgas über chilenische Häfen³⁴ und den geplanten Verkauf an die USA und Mexiko ausgelöst. Brasilien war bis vor kurzem Hauptabnehmer von bolivianischem Naturgas, dem wichtigsten Rohstoff des Landes. Als Brasilien Erdgasvorkommen vor der eigenen Küste entdeckte und die Importe aus Bolivien zurückgingen, versuchte die Regierung, neue Märkte in den USA und Mexiko zu erschließen. Als assoziiertes Mitglied des Mercosur ist Bolivien an die Demokratieklausele des Bündnisses gebunden. Insofern war die argentinisch-brasilianische Einmischung in die gewaltsame Auseinandersetzung zwischen bolivianischer Regierung und Opposition legitim. Unmittelbar vor dem Rücktritt von Präsident Gonzalo Sánchez de Lozada am 17. Oktober 2003 reisten Marco Aurélio Garcia und ein Vertreter des argentinischen Außenministeriums nach La Paz. Ihre Vermittlungsbemühungen trugen dazu bei, den Präsidenten zum Rücktritt zu bewegen und die Krise beizulegen. Während eines folgenden Besuchs in La Paz stellte Außenminister Amorim dem bolivianischen Interimspräsidenten Carlos Mesa neue Kredite für die Verbesserung der Infrastruktur in Aussicht, ferner den weiteren Kauf bolivianischen Erd-

gases sowie einen Schuldenerlaß. Bei Gesprächen während des Iberoamerikanischen Gipfeltreffens, das Mitte November 2003 in Bolivien stattfand, übte Präsident Lula mäßigenden Einfluß auf den indigenen Oppositionsführer Evo Morales aus, indem er ihn zur Einhaltung demokratischer Spielregeln ermahnte.³⁵

Anerkannte regionale Vormachtstellung?

Brasiliens außenpolitische Fokussierung auf Südamerika ist eine relativ neue Politik, die Mitte der achtziger Jahre durch den Integrationsprozeß mit Argentinien ihren Anfang nahm und sich in den neunziger Jahren auf die übrigen Staaten der Region erstreckte. Die Verlagerung auf die eigene Region ist »das Ergebnis einer neuen Interdependenz und Integration, in der sich Brasiliens führende Rolle in Südamerika konsolidiert«.³⁶ Dieser Trend wird von den Nachbarn zwar überwiegend wohlwollend, aber auch mit einer Spur Argwohn verfolgt. Einerseits wünschen sie eine brasilianische Führung als Stabilitätsgarantie und Gegengewicht zu den USA, andererseits kritisieren sie den Führungsanspruch immer wieder scharf, sobald eigene Interessen betroffen sind (zum Beispiel der argentinische Wunsch nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen). Der Vorwurf, Brasilien betreibe einen »Subimperialismus«, ist in Argentinien, aber auch in den Andenländern hin und wieder zu hören.

Dabei akzeptiert vor allem Argentinien eine brasilianische Führungsrolle in Südamerika. Der privilegierte Status als wichtigster Partner der Regionalmacht mildert den Einflußverlust, den das Land nach der Finanzkrise vom Dezember 2002 erlitten hat. Wenn es um die Definition weiterer Integrationschritte im Mercosur geht, erwartet Argentinien von seinem bedeutendsten Handelspartner geradezu eine Führungsrolle. Diese Erwartung überlagert inzwischen das traditionelle Rivalitätsempfinden der Argentinier gegenüber Brasilien. Gleiches gilt für die Andenländer Bolivien, Ecuador und Peru und, weniger ausgeprägt, auch für Venezuela. Hingegen erkennt Kolumbien die brasilianische Führungsrolle in Südamerika nur in dem Maße an, in dem sie der engen Allianz mit den USA nicht im Wege steht.

³² Auf der Tagung wurde u.a. die Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Sicherheitskräften beider Länder beschlossen.

³³ Der Plan Colombia wurde 1998 als Anti-Drogen-Programm verabschiedet, zielt jetzt aber mit Unterstützung der USA auf die militärische Bekämpfung des »Narcoterrorismus«.

³⁴ Seitdem Bolivien im Pazifikkrieg (1879–1883) gegen Chile den Zugang zum Meer verlor, besteht ein latenter Konflikt mit dem Nachbarstaat und ebenfalls assoziierten Mercosur-Mitglied.

³⁵ Zit. nach BBC Monitoring (London), 18.11.2003.

³⁶ Hofmeister/Lohbauer, Die Beziehungen zwischen Brasilien und seinen Nachbarstaaten [wie Fn. 8], S. 143.

Multilateralismus des Südens: Allianz der Schwellenländer

Bereits Lulas Amtsvorgänger, der ehemalige Dependenztheoretiker Fernando Henrique Cardoso, hatte sich als ein überzeugter Multilateralist erwiesen und Brasiliens Ansehen in der Welt gestärkt. Durch die Beteiligung an Friedenseinsätzen und die Präsenz in zahlreichen Institutionen spielt Brasilien seit vielen Jahren eine aktive Rolle in den Vereinten Nationen. Unter der Regierung Lula profiliert sich Brasilien als »strategischer Partner in der Welt der Schwellenländer«³⁷ und verfolgt dabei vier Ziele:

(1) Aufnahme Brasiliens in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Seit etwa zehn Jahren strebt Brasilien einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat an. Unterschiedliche Regierungen suchten für dieses Ziel Verbündete und bemühten sich darum, andere Staaten von der Notwendigkeit einer brasilianischen Mitgliedschaft zu überzeugen. Auch Lula wirbt bei seinen Auslandsbesuchen unermüdlich für die Erweiterung des Sicherheitsrates. Gleichzeitig sucht er eine Interessenallianz mit anderen Anwärtern, wie zum Beispiel Deutschland, das 2004, zur gleichen Zeit wie Brasilien, nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates ist. Die Reform der Vereinten Nationen erörterte der brasilianische Präsident am Rande der Vollversammlung im September 2003 mit Bundeskanzler Gerhard Schröder, UN-Generalsekretär Kofi Annan und Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac.

(2) Stärkung der Süd-Süd-Kooperation mit Indien und Südafrika. Die Regierung Lula forciert den Aufbau eines Verhandlungs- und Interessenblocks mit Indien und Südafrika. Die drei Länder teilen eine Reihe von Gemeinsamkeiten: sie sind Regionalmächte, sie sind repräsentative Demokratien, ihre Wirtschaftsleistung ist etwa gleich hoch (etwa 500 Milliarden Dollar jährlich) und sie verzeichnen ein ähnlich großes Entwicklungsgefälle.³⁸ Von der Notwendigkeit, gemeinsame Positionen mit Indien und Südafrika zu vereinbaren, sprach Lula öffentlich erstmals auf dem

erweiterten G-8-Treffen³⁹ im Juni 2003 im französischen Evian. Im Anschluß daran bildete sich die neue Gruppe der Drei (G-3),⁴⁰ die langfristig durch Rußland und durch China, Brasiliens drittgrößten Absatzmarkt, erweitert werden soll. Neben dem Aufbau einer Allianz von Regionalmächten geht es Präsident Lula um eine »neue globale Handelsgeographie«⁴¹ durch verstärkten Austausch zwischen den Schwellenländern. Brasilien selbst hat seine Exporte in Entwicklungsländer in den letzten fünf Jahren um 35% gesteigert – ein doppelt so hoher Wert wie jener der Ausfuhren in die Industriestaaten.⁴²

Kurz nach dem G-8-Gipfel fand in Brasilia das erste Außenministertreffen mit Indien und Südafrika statt. Während Brasilien zu Südafrika seit Mitte der siebziger Jahre enge Beziehungen pflegt und stets die Politik Nelson Mandelas und seines Nachfolgers unterstützt hat, blieben die Beziehungen zu Indien nur schwach ausgeprägt. Der indische Außenminister Yashwant Sinha war der erste hochrangige Regierungsvertreter, der Brasilien seit der Unabhängigkeit des Landes besuchte. Er erklärte auf der gemeinsamen Pressekonferenz in Brasilia: »Wir wollen, daß die bilaterale Kooperation zwischen Brasilien und Indien, ebenso wie die trilaterale Kooperation mit Südafrika, ein Modell für die Kooperation der Länder des Südens wird.«⁴³ Bei einem Gegenbesuch in Indien Ende Januar 2004 bekräftigte Präsident Lula die Absicht, die Beziehungen zu Indien auf allen Ebenen auszubauen.

Die drei Länder vereinbarten eine engere Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik, im Transportwesen und in der Wissenschafts- und Technologiepolitik. Eine trilaterale und zwei bilaterale Kommissionen sollen die Vorhaben umsetzen. Brasiliens neue Partner sind auch an den Mercosur angebunden: Nach dem Vorbild Südafrikas⁴⁴ schloß Indien am 17. Juni 2003 mit dem Bündnis ein Handelspräferenzabkommen ab. Die drei Länder teilen auch internationale Interessen: Sie fordern eine ständige Vertretung aller Weltregionen im UN-Sicherheitsrat und einigten sich

39 Es nahmen zwölf Vertreter von Schwellenländern teil, u.a. Brasilien, Mexiko, China, Indien und Südafrika.

40 Die »alte« lateinamerikanische G-3 setzt sich aus Kolumbien, Mexiko und Venezuela zusammen.

41 In einer Rede vom 25. Januar 2004 in Indien.

42 The Economist (London), 7.2.2004.

43 Entrevista Conjunta do Chanceler Celso Amorim e do Ministro de Assuntos Exteriores da Índia (Gemeinsames Interview der Außenminister Brasiliens und Indiens), Brasilia, 5.6.2003.

44 Südafrika unterzeichnete am 15. Dezember 2000 ein Rahmenabkommen mit dem Mercosur.

37 Celso Amorim, Entrevista conjunta à imprensa dos Chanceleres do Brasil, África do Sul e Índia, Brasilia, 6.6.2003 (gemeinsames Interview der Außenminister Brasiliens, Südafrikas und Indiens).

38 Brasilien und Südafrika gehören zu den Ländern mit der weltweit höchsten Einkommenskonzentration.

auf eine gemeinsame Verhandlungsposition in der WTO. So gab die Allianz zwischen Brasilien, Indien und Südafrika den Anstoß für die Gründung der Gruppe der 20.

(3) Gleichberechtigter Nord-Süd-Dialog: Ein langfristiges brasilianisches Ziel ist eine ausgewogene multipolare Weltordnung. Um diesem Ziel näher zu kommen, strebt Brasilien einen politischen »Gegenpol« der Entwicklungsländer an und fordert den Abbau des Protektionismus der Industrieländer. Auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos und dem G-8-Treffen in Evian forderte Präsident Lula eine neue internationale Handelsordnung ohne Barrieren und Subventionen. Außerdem schlug er vor, nach dem Vorbild des brasilianischen »Fome Zero« einen internationalen Fonds zum Kampf gegen den Hunger einzurichten, der durch die weltweite Besteuerung von Waffenverkäufen finanziert werden könne. Als Verhandlungsführer der Schwellenländer drängt Brasilien in der WTO auf eine weltweite Handelsliberalisierung. Aus brasilianischer Sicht sind Fairneß im Handel und der Verzicht der Industrieländer auf Agrarsubventionen Voraussetzungen für die Entwicklung der Länder des Südens.

Unter dem Motto »Abbau der Agrarsubventionen in den Industrieländern und keine Einbeziehung der Singapur-Themen«⁴⁵ formierte sich in Cancún unter brasilianischer Führung eine Gruppe von 20 Entwicklungs- und Schwellenländern.⁴⁶ Diese Allianz des Südens, seitens Brasiliens von langer Hand vorbereitet, ist das Ergebnis der Abstimmungen mit Indien und Südafrika. Der Kern der Gruppe (Argentinien, Brasilien, China, Indien und Südafrika) erwies sich in Cancún als einflußreiche »Gegenmacht« des Südens gegenüber dem maßgeblich durch die EU und die USA vertretenen »Norden«.

Ob aus dieser Konstellation eine neue Bewegung des *Tercermundismo* (eine aktive Dritte-Welt-Politik) unter dem Vorzeichen der Globalisierung entsteht, läßt sich noch nicht absehen. Fest steht, daß Brasilien durchaus in der Lage ist, eine Süd-Süd-Koalition aufzubauen. Aus diesem Blickwinkel hat das Scheitern von Cancún für Brasilien auch einen positiven Effekt. Celso Amorim stellte nach der Ministerkonferenz fest: »Obwohl wir kein Ergebnis erzielt haben, konnten wir

Respekt für unsere Gruppe gewinnen«. Es ist nicht ausgeschlossen, daß gerade die harte Verhandlungsposition der Gruppe unter brasilianischer Führung die Industriestaaten zu Zugeständnissen bewegt. Es kann aber auch sein, daß Brasilien in der WTO zwar die eigene und die Position der Schwellenländer gestärkt hat, dabei aber eine Neuauflage des Nord-Süd-Konflikts heraufbeschwor, die das multilaterale Handelssystem gefährden könnte.⁴⁷ Schon jetzt zeichnet sich außerdem ab, daß die Gruppe in ihrer ursprünglichen Konstellation als dauerhaftes Forum keinen Bestand haben wird: Zum Teil aus mangelndem Interesse, zum Teil auf Druck der USA wollen sechs lateinamerikanische Länder die Gruppe wieder verlassen.

(4) Neue Allianz mit Afrika? Wegen der langen Zeit der Sklaverei, die erst 1888 abgeschafft wurde, sind Brasilien und Kuba die einzigen Länder des amerikanischen Kontinents, die enge Beziehungen zu Afrika unterhalten. Nach Nigeria gilt Brasilien als die zweitgrößte »schwarze« Nation der Welt: 40% der Brasilianer haben afrikanische Vorfahren. Brasilien versteht sich als die amerikanische Brücke zu Südafrika und zum portugiesischsprachigen Teil Afrikas.⁴⁸ Als größtes lusitanisches Land der Welt ist Brasilien Mitglied der 1996 gegründeten portugiesischsprachigen Staatengemeinschaft mit Sitz in Lissabon, die alle zwei Jahre Gipfeltreffen abhält, aber politisch bedeutungslos ist.

Nach vielen Jahren der Passivität steht eine Allianz mit afrikanischen Staaten als Baustein der von Brasiliens Außenpolitik angestrebten Süd-Süd-Achse jetzt wieder auf der politischen Agenda. Lula besuchte als erster brasilianischer Präsident zusammen mit einer großen Unternehmerdelegation im November 2003 fünf afrikanische Staaten: São Tomé e Príncipe, Angola, Mozambique, Namibia und Südafrika. Zwar waren die konkreten Ergebnisse (vorwiegend sektorbezogene bilaterale Abkommen) nicht aufsehenerregend, Lulas Staatsbesuche in der Region waren aber ein politisches Signal für die Absicht Brasiliens, die Beziehungen zu den afrikanischen Ländern zu festigen, insbesondere durch das Bündnis mit der Regionalmacht Südafrika im Rahmen der G-3 und durch gemeinsame Entwicklungsprojekte (z.B. die Aids-

⁴⁵ Investitionen, Handelserleichterungen, öffentliches Beschaffungswesen, freier Wettbewerb.

⁴⁶ 13 lateinamerikanische, 5 asiatische und 3 afrikanische Staaten beteiligten sich an der G-21.

⁴⁷ Siehe Heribert Dieter, Die Welthandelsorganisation nach Cancún: Hält die neue Macht des Südens an?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2003 (SWP-Aktuell 34/03).

⁴⁸ Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique und São Tomé e Príncipe.

bekämpfung) sowie generell durch den Einsatz für kompatible Interessen des Südens im Welthandel.

Die Transatlantische Achse: Die USA und Europa

Gespaltenes Verhältnis zum Partner im Norden

Traditionell unterhielt Brasilien eine Sonderbeziehung zu seinem einst bedeutendsten Wirtschaftspartner USA. Umgekehrt war Brasilien für die USA als Brückenkopf in Lateinamerika über viele Jahre ein ähnlich wichtiger Bündnispartner wie Großbritannien in Europa. Das änderte sich erst in den achtziger Jahren, als die Demokratisierung einherging mit einer Rückbesinnung der brasilianischen Außenpolitik auf die eigene Region und auf Europa. Im Unterschied zu den meisten Staaten Lateinamerikas ist Brasiliens Warenaustausch mit den Mitgliedstaaten der EU heute größer als jener mit den USA. Zeitweilig hatte allein Spanien die USA bei den Direktinvestitionen in Brasilien überholt.

Als wichtigster bilateral Partner spielen die USA in der brasilianischen Außenpolitik aber noch immer eine größere Rolle als Europa.⁴⁹ Dies ist durch historische Faktoren und den Einfluß der USA auf dem amerikanischen Kontinent bedingt, aber auch auf die Ausrichtung der brasilianischen Außenpolitik nach politischen Kriterien zurückzuführen. Zudem haben die USA als Vetomacht im IWF einen erheblichen Einfluß auf die Bedingungen für den Schuldendienst und damit indirekt auf die Entwicklung der brasilianischen Wirtschaft.

Lulas Politik gegenüber den USA ist von Pragmatismus und Kontinuität gekennzeichnet. Ein Indiz dafür ist, daß die neue Regierung Rubens A. Barbosa, den langjährigen Botschafter in Washington, nicht ausgewechselt hat. Im Mittelpunkt der bilateralen Agenda der beiden größten Länder des Kontinents steht weiterhin die Kontroverse über ein Freihandelsabkommen (Alca), das im Januar 2005 von 34 Staaten unterzeichnet werden soll. Brasilien und die USA teilen sich zwar bis zum Abschluß der Verhandlungen den Vorsitz, sie haben sich aber in den entscheidenden The-

men wie Zugang zu den Märkten, Agrarsubventionen oder Investitionsregeln bislang nicht einigen können.

Das Treffen der amerikanischen Handelsminister Ende November 2003 in Miami brachte kaum Fortschritte in den multilateralen Verhandlungen. Es war trotz der Bekundung, man habe einen Kompromiß erzielt, ein ähnliches Fiasko wie Cancún, bei dem sich wiederum Brasilien durchsetzte. In der Abschlusserklärung einigten sich die 34 Staaten auf die ursprüngliche Idee Brasiliens, ein allgemeines Rahmenabkommen zu schaffen. Daraufhin kündigten die USA an, den Alca-Prozeß im Zuge bilateraler Freihandelsabkommen nur mit willigen Partnern fortzuführen, zu denen Brasilien aus Sicht der USA nicht zählt. Die brasilianische Regierung favorisiert eine »Alca light«, die den Minimalkonsens zwischen allen Länder widerspiegelt, und plädiert darüber hinaus für ein weitergehendes Freihandelsabkommen zwischen den USA und dem Mercosur. Ob sich die USA darauf einlassen werden, ist bislang unklar. Der Konflikt um die Alca konnte auch auf dem amerikanischen Sondergipfel im mexikanischen Monterrey im Januar 2004 nicht entschärft werden. So weigerte sich die brasilianische Regierung zum Ärger der USA, das Thema Alca auf die Tagesordnung zu setzen und sich auf den Abschlußtermin 2005 festlegen zu lassen.

Als Land mit einer bedeutenden nationalen, jedoch international nur in einigen Branchen wettbewerbsfähigen Industrie kann Brasilien durch ein kontinentales Freihandelsabkommen mit den USA wenig gewinnen, aber viel verlieren.⁵⁰ Beide Länder sind in zahlreichen Branchen Konkurrenten und tragen seit vielen Jahren einen Handelsstreit über Orangensaft, Zucker und Stahl aus. Auch politisch könnte Brasilien durch die Alca in Südamerika Einfluß verlieren. Zudem basiert Brasiliens Integrationsprojekt Mercosur auf europäischen Vorstellungen von Integration, die über den Freihandel hinausgehen. Für Brasilien stellt sich also die Frage, warum das Land seine Dominanz im Mercosur zugunsten einer Mitgliedschaft in einem Bündnis riskieren soll, in dem die USA dominieren würden.⁵¹

⁴⁹ Siehe hierzu Paulo Roberto *De Almeida*/Rubens Antonio *Barbosa* (Hg.), *Brazil and the United States in a Changing World: Political, Economic and Diplomatic Relations in the Regional and International Contexts*, Washington, D.C.: Embaixada do Brasil, Juni 2003.

⁵⁰ Siehe Susanne *Gratius*, *Sackgasse ALCA? Das amerikanische Freihandelsprojekt zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2003 (SWP-Studie 33/03).

⁵¹ Vgl. Walter *Mattli*, *The Logic of Regional Integration*, Cambridge 1999, S. 163.

Aus amerikanischer Sicht hingegen »lohnt es sich nicht, eine Alca ohne Brasilien zu unterzeichnen«.⁵² Ohne Brasilien sei die Alca kaum mehr als das »Geschenkpapier« für bereits bestehende Freihandelsabkommen mit den USA (zum Beispiel im Rahmen der Nafta, mit Chile und mit Zentralamerika). Unklar ist der Status Südamerikas, insbesondere der Andenländer, von denen die meisten zwar politisch in den Mercosur eingebunden, aber wirtschaftlich von den USA abhängig sind. Auf der Konferenz der amerikanischen Handelsminister in Miami kündigten die USA die Aufnahme bilateraler Freihandelsverhandlungen mit Kolumbien und Peru an. Käme es zum Abschluß, dann hätten diese Länder künftig sowohl eine Freihandelszone mit den USA als auch – im Rahmen des Mercosur – mit Brasilien.

Unabhängig vom gegenwärtigen Handelsstreit, der die bilateralen Beziehungen belastet, steht hinter dem Tauziehen auch Rivalität zwischen den Schwergewichten des Kontinents.⁵³ Sichtbar wurde dies zuletzt, als beide Länder ihre Einreisebestimmungen verschärfen. Weil die Brasilianer ebenso wie die übrigen Lateinamerikaner in den USA den verschärften Grenzkontrollen unterliegen, müssen jetzt auch alle US-Bürger bei der Einreise nach Brasilien ein Visum beantragen und sich fotografieren lassen.⁵⁴ Gleichzeitig nutzt Brasilien das momentane Desinteresse Washingtons – aufgrund der anstehenden Präsidentenwahl und der außenpolitischen Priorität für den Nahen Osten –, um sich in Lateinamerika schärfer zu profilieren.

Vor allem in der Südamerika-Politik beziehen Washington und Brasilia politisch unterschiedliche Positionen. Während Präsident Bush Regierungen und Gruppen unterstützt, die den USA nahestehen (wie den kolumbianischen Staatschef Álvaro Uribe, den ehemaligen bolivianischen Präsidenten Sánchez de Lozada oder die Opposition in Venezuela), fördert Brasilien linke, US-kritische Regierungen, die in immer mehr Ländern der Region die Macht übernehmen. Deutlich wurde die brasilianische Einflußnahme in letzter Zeit mehrfach: Mitten im argentinischen Präsidentschaftswahlkampf bevorzugte

Präsident Lula demonstrativ den Kandidaten Néstor Kirchner während dessen Besuches in Brasilia. In Venezuela stärkt er Chávez den Rücken, und in Bolivien befürwortete er den Rücktritt von Sánchez de Lozada, dessen Nachfolger den USA etwas weniger freundlich gegenübersteht.

Trotz aller Differenzen und eines gewissen gegenseitigen Mißtrauens ist Lulas USA-Politik aber auch von gutem Willen und von Dialogbereitschaft geprägt. Dies stellte der Präsident bei seinem zweiten Zusammentreffen⁵⁵ mit George W. Bush im Juni 2003 in Washington unter Beweis. Beide Länder einigten sich auf eine »engere und qualitativ stärkere Partnerschaft« durch regelmäßige Konsultationen auf Minister- und Verwaltungsebene in nahezu allen Politikbereichen, von der Außenpolitik bis zur Wirtschafts- und Verteidigungspolitik. Zwar brachte der Gipfel wenig konkrete Ergebnisse in der bilateralen Zusammenarbeit, statt dessen kam es aber zu einer vorsichtigen Annäherung der Regierungen. In Brasilia wertete man diesen Staatsbesuch als Erfolg.⁵⁶

Insgesamt ist das Verhältnis zwischen den Regierungen in Washington und Brasilia gekennzeichnet von relativer Distanz, gegenseitiger Akzeptanz auf der internationalen Bühne und Rivalität in Südamerika. Die USA respektieren zwar unterschiedliche brasilianische Positionen in internationalen Foren (beispielsweise im Irak-Krieg) und erkennen Brasilien als »Mini-Hegemon« im Mercosur an, nicht aber als Führungsmacht in Südamerika. Dort sucht Washington eigene wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen durchzusetzen, wie den Kampf gegen den »Narcoterrorismus«. Vor allem in der Andenregion wird Brasilien von den USA als potentieller Rivale mit nur bedingt kompatiblen Instrumenten und Zielen wahrgenommen. Dies gilt auch für die amerikanische Freihandelszone Alca. Die Differenzen beider Länder in der kontinentalen Sicherheits- und Handelspolitik sprechen gegen eine bilaterale strategische Allianz. Wahrscheinlicher ist eine friedliche Koexistenz auf der Grundlage einer pragmatischen, aber begrenzten Zusammenarbeit.⁵⁷

52 So der amerikanische Ökonom Jeffrey *Schott*, zit. nach *The Economist* (London), 7.2.2004.

53 Handelsbeauftragter Robert Zoellick über Brasilien: »Brasilien ist wie die USA. Es ist ein Land von kontinentaler Größe« (Press Conference, Montreal, 30.7.2003).

54 Den Ausschlag für die neuen Einreisebestimmungen gab ein richterliches Urteil in Brasilien, das die Gleichbehandlung verlangt.

55 Als bereits gewählter, aber noch nicht amtierender Präsident war Lula schon im Dezember 2002 nach Washington gereist.

56 Marco Aurélio Garcia sprach von einer »sehr positiven Entwicklung der Beziehungen« (zit. nach Agencia Brasil [Brasilia], 29.7.2003).

57 Vgl. hierzu Stefan A. *Schirm*, Macht, Interessen und Ideen in der US-Politik gegenüber Brasilien, in: *Calcagnotto/Nolte*, Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und

Brasilien und Europa

Während sich Brasiliens kulturelle Beziehungen zu Europa auf die einstige Kolonialmacht Portugal konzentrieren, sind Deutschland als größter Außenhandelspartner und Spanien als bedeutendster Investor seine wichtigsten europäischen Wirtschaftspartner. Als jeweils stärkste Wirtschaftsmächte sind Brasilien und Deutschland die Verhandlungsführer des künftigen Assoziationsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur.

Assoziationsabkommen Mercosur–EU. Seit 1999 verhandelt der Mercosur mit der EU über ein durch Kooperation und politischen Dialog erweitertes Freihandelsabkommen, wie es Chile und Mexiko mit der EU bereits unterzeichnet haben. Drei Hindernisse stehen einer raschen Einigung im Weg:

1. Der Mercosur ist der bedeutendste Agrarexporteur Lateinamerikas.⁵⁸ Seine Exporte nach Europa sind zu fast 50% landwirtschaftliche Produkte, die mit den subventionierten heimischen Erzeugnissen der EU konkurrieren. 14% des Warenaustausches – darunter Rindfleisch, Zucker, Getreide und Wein – werden als »sensibel« eingestuft. Hier müssen längere Übergangsfristen definiert werden.
2. Die EU will neben Warenaustausch auch Regeln für Investitionen, Dienstleistungen und öffentliches Beschaffungswesen in das Abkommen aufnehmen. In diesen sensiblen Bereichen hat der Mercosur aber bisher nicht einmal eine gemeinsame Politik vereinbart.
3. Erst ab 2006 wird der Mercosur eine vollständige Zollunion mit gemeinsamen Tarifen für alle Importe sein. Deshalb erfordert ein inter-regionales Assoziationsabkommen mit Europa zuvor eine komplexe Konsensbildung innerhalb des Mercosur. Dies gilt umgekehrt auch für die EU, die im Mai 2004 zehn neue Mitgliedstaaten aufnimmt, die einem künftigen Abkommen mit dem Mercosur zustimmen müssen.

Trotz dieser Hürden, die den Verhandlungsprozeß verzögern, stehen die Chancen für eine inter-regionale Assoziation relativ gut. Nach der gescheiterten WTO-Ministerkonferenz in Cancún wollen die USA und die EU nun zügig bilaterale Freihandelsabkommen mit

einzelnen Partnern bzw. Ländergruppen abschließen. In Lateinamerika konkurriert die EU mit den USA um das eigentliche wirtschaftliche Schwergewicht Mercosur. Brasilien nutzt diese Situation und spielt die EU und die USA gegeneinander aus. So ist aus Sicht von Außenminister Amorim »Monogamie beim Handel sehr ungesund. Wir sind deshalb für Polygamie«.⁵⁹ Eine engere Anbindung Brasiliens an Europa scheint momentan plausibler als ein Freihandelsvertrag mit den USA. EU und Mercosur einigten sich im November in Brüssel auf einen konkreten Zeitplan, der eine inter-regionale Assoziation für Ende 2004 vorsieht, also noch vor dem geplanten Abschluß der Alca-Verhandlungen. Die EU unterhält zum Mercosur insofern eine Sonderbeziehung, als ein inter-regionales Abkommen zwischen zwei Zollunionen in Aussicht steht, das als Süd-Süd-Nord-Kooperation charakterisiert werden kann. Aus der Perspektive des Mercosur und Brasiliens bietet ein solches Abkommen neben der Öffnung des erweiterten europäischen Marktes den Vorteil, vom europäischen Know-how auf dem Gebiet der Integration zu profitieren.

Iberoamerikanische Partner Portugal und Spanien.

Eine zweite, untergeordnete Ebene der Beziehungen zwischen Brasilien und Europa bildet die Iberoamerikanische Staatengemeinschaft, der Lateinamerika, Spanien und Portugal angehören. Das Bündnis ist vorwiegend kultureller und entwicklungspolitischer Natur, gleichzeitig aber auch eine Plattform für neue Initiativen der europäisch-lateinamerikanischen Kooperation. Spanien und Portugal treten als Interessenvermittler zwischen beiden Regionen auf. War die einstige Kolonialmacht Portugal traditionell Brasiliens Brücke nach Europa, beginnt inzwischen Spanien, diese Rolle zu übernehmen. Bei seinem Staatsbesuch in Spanien im Sommer 2003 vereinbarte Lula mit dem konservativen Regierungschef José María Aznar eine »strategische Allianz«, die auf dem Iberoamerikanischen Gipfeltreffen Mitte November unterzeichnet wurde. Diese neue Partnerschaft der traditionell einander distanziert gegenüberstehenden Staaten ist vor allem darauf zurückzuführen, daß Spanien neben den USA der bedeutendste ausländische Kapitalanleger in Brasilien ist.

Deutschland–Brasilien. Die historisch engen Beziehungen zu Deutschland sind Brasiliens zweiter bilateraler Pfeiler in Europa. Deutschland ist mit einem

brasilianischem Führungsanspruch [wie Fn. 8], S. 245–260.

⁵⁸ Ein Fünftel der brasilianischen Beschäftigten arbeiten in der Landwirtschaft; Brasilien ist der weltweit viertgrößte Agrarexporteur (Neue Zürcher Zeitung, 10.2.2004).

⁵⁹ Zit. nach El País (Madrid), 20.11.2003.

Anteil von 7% immerhin Brasiliens dritt wichtigster Handelspartner. Umgekehrt ist Brasilien Deutschlands bedeutendster Wirtschaftspartner in Lateinamerika. Bei den Direktinvestitionen in Brasilien steht Deutschland ebenfalls an dritter Stelle, erzielt aber bei den in den letzten Jahren getätigten Neuinvestitionen nur noch den sechsten Rang hinter Portugal.⁶⁰ Bezogen auf den gesamten deutschen Außenhandel belegt Brasilien den 25. Platz. Aus den engen brasilianisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen kann somit kein Zukunftstrend abgelesen werden, sie sind eher ein Erbe der Vergangenheit.

Fünf Millionen Brasilianer deutscher Herkunft erinnern bis heute an die Einwanderungswellen des 19. und 20. Jahrhunderts. Im Süden Brasiliens zeugen davon Städte wie Novo Hamburgo oder Blumenau. São Paulo gilt noch immer als größter deutscher Wirtschaftsstandort außerhalb Europas. Hier wirkten deutsche Tochterfirmen, die rund 15% der brasilianischen Industrieprodukte herstellen, am Aufbau einer nationalen Industrie mit. Die deutsch-brasilianischen Handelsbeziehungen gehen auf die dreißiger Jahre zurück. Zwischen 1934 und 1938 hatte Deutschland einen Anteil von 25% an den brasilianischen Im- und Exporten. Maßgeblich für die damalige Allianz waren Rüstungsgeschäfte und ideologische Affinitäten zwischen den Nationalsozialisten und dem nationalen Projekt des *Estado Novo* des brasilianischen Präsidenten Getúlio Vargas.⁶¹ In den siebziger Jahren schlossen beide Länder ein Nuklearabkommen über den Bau von vier Atomkraftwerken ab, das aber bis heute nicht umgesetzt wurde.

Gegenwärtig hat Deutschland keine besonders engen Beziehungen mehr zu Brasilien. Auch aufgrund der Ausrichtung deutscher Unternehmer auf Osteuropa und Rußland sind die Wirtschaftsbeziehungen zu Brasilien in den letzten Jahren deutlich lockerer geworden. Wie Lulas Staatsbesuch in Berlin im Januar 2003 zeigte, begünstigt aber der sozialdemokratische Konsens der Regierungen Lula und Schröder die politische Zusammenarbeit. Beide Länder teilen eine Reihe von gemeinsamen Interessen auf der internationalen Bühne:

- ▶ **Multilaterales System:** Brasilien und Deutschland streben einen eigenen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen an und befürworten eine Stärkung anderer multilateraler Institutionen wie der Welthandelsorganisation und des Internationalen Strafgerichtshofs.
- ▶ **Umweltschutz:** Deutschland ist der größte Geber und finanziert die Hälfte des Pilotprogramms zum Schutz der brasilianischen Regenwälder. Das gemeinsame Interesse am Umweltschutz zeigte sich während des Umweltgipfels 1995 und vier Jahre später auf dem ersten, von beiden Ländern ausgerichteten europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffen in Rio de Janeiro.
- ▶ **Assoziationsabkommen EU-Mercosur:** Beide Länder betrachten es als politisches Pioniervorhaben und als Modell der Kooperation zwischen zwei integrierten Ländergruppen. Als die wirtschaftlich stärksten Staaten mit der größten Bevölkerung sind Brasilien und Deutschland die wichtigsten Verhandlungsführer im Hinblick auf das Assoziationsabkommen zwischen beiden Blöcken. Ein deutsch-brasilianischer Konsens in den besonders konfliktträchtigen Themen (z.B. der Landwirtschaft) würde den Einigungsprozeß beschleunigen.

⁶⁰ Peter *Nunnenkamp*, Ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika: enttäuschte Hoffnungen trotz attraktiver Standortbedingungen, in: Lateinamerika Analysen (Hamburg), 5 (Juni 2003), S. 25–61.

⁶¹ Erst 1943 gab Brasilien seine Neutralität auf und erklärte auf Drängen der USA als einziges lateinamerikanisches Land seinen Kriegseintritt auf Seiten der Alliierten.

Ist Brasilien eine regionale Führungsmacht?

Unter der Regierung Lula hat Brasilien seine Außenbeziehungen stärker auf internationale Partner und Institutionen ausgerichtet und sich gleichzeitig als Regionalmacht profiliert. Ob es Brasilien gelingt, sich in Südamerika langfristig als Führungsmacht zu etablieren, ist nicht nur von außenpolitischen Faktoren abhängig, sondern auch von internen Bedingungen wie der wirtschaftlichen und politischen Konsolidierung des Landes oder aber von seiner Vorbildfunktion in der Region. Im folgenden werden Brasiliens Führungsqualitäten anhand einer Reihe innen- und außenpolitischer Kriterien bewertet:

1. Militärische Fähigkeiten (gemessen an der Zahl der Streitkräfte, der Beteiligung an internationalen Missionen und der Höhe der Verteidigungsausgaben).
2. Wirtschaftliches Gewicht und Potential (gemessen am BIP, dem Binnenmarkt, der Investitionstätigkeit und dem Diversifikationsgrad der Handelsbeziehungen).
3. Entwicklungsstand (gemessen an der Einkommensverteilung, am Bildungsniveau und am Technologiestand).
4. Legitimation und Stabilität (gemessen an der Einhaltung demokratischer Spielregeln, dem Grad der Partizipation und der Rechtsstaatlichkeit).
5. Grad des Selbstbewußtseins und der Globalisierung der Außenpolitik (gemessen an einer aktiven Rolle in und außerhalb der eigenen Region).

Potentielle Militärmacht Brasilien

Brasilien hat nach dem Ende der Militärdiktatur vertraglich auf die Herstellung und Verbreitung von biologischen, chemischen und atomaren Massenvernichtungswaffen verzichtet. Im Unterschied zu anderen Regionalmächten wie Indien ist das Land deshalb keine Bedrohung für die Nachbarstaaten und die Welt. Umgekehrt muß Brasilien auch keinen zwischenstaatlichen Krieg befürchten. Dennoch ist Brasilien eine potentielle Atommacht, da das Land über bedeutende Uranvorkommen verfügt und derzeit erwägt, das in den achtziger Jahren suspendierte Nuklearprogramm zu friedlichen Zwecken fortzusetzen.

Trotz der geringen externen Bedrohung verfügt Brasilien über eine bedeutende Militärmacht: mit 314 000 Mann – 200 000 Heer, 64 000 Marine und 50 000 Luftwaffe – hat Brasilien die größten Streitkräfte Lateinamerikas. Die Höhe der Militärausgaben entsprach mit 10,7 Milliarden US-Dollar im Haushaltsjahr 2002⁶² jener Israels oder Taiwans. In Lateinamerika entfällt ein Drittel der Militärausgaben auf Brasilien, das im internationalen Vergleich mehr für seine Verteidigung ausgibt als Länder wie Spanien, Australien oder Kanada.

Brasilien hat noch immer eine bedeutende Militärindustrie und war in den achtziger Jahren der elftgrößte Waffenexporteur der Welt.⁶³ Heute ist Brasilien kein bedeutender Waffenlieferant mehr und liegt mit einem Militärbudget von weniger als einem Prozent des BIP im weltweiten Vergleich auf dem niedrigsten Niveau.⁶⁴ Nach dem Ende der Militärdiktatur 1985 und der Überwindung der Rivalität mit Argentinien haben die brasilianischen Streitkräfte als politischer Machtfaktor an Bedeutung verloren. Sie erfüllen vor allem drei Aufgaben:

1. Internationale und regionale Friedenssicherung:
Seit 1947 nahmen brasilianische Soldaten an mehr als 20 Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen und der OAS teil (u.a. im Kongo, in Angola, Mozambique, Osttimor und Zypern). Derzeit sind 128 brasilianische Soldaten an UN-Missionen beteiligt.
2. Kontrolle des Amazonasgebiets und Einrichtung eines 1,4 Milliarden Dollar teuren militärischen Systems zur Kontrolle des Amazonasraums (SIVAM) sowie zur Bekämpfung des Drogenhandels, der illegalen Goldsuche und des Terrorismus an den Grenzen zu Kolumbien, Venezuela und Peru.⁶⁵ Die Kontrolle und Verteidigung des Amazonasraums be-

⁶² Laut International Institute for Strategic Studies, Department of Defense.

⁶³ Nach Angaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) gingen zwischen 1985 und 1989 40% der brasilianischen Waffenexporte in den Irak.

⁶⁴ Kolumbien hat mit 5% am BIP den proportional größten Militäretat Lateinamerikas.

⁶⁵ Vgl. *SIPRI*, Survey of Military Expenditure in South America – Background Paper for the SIPRI Yearbook 2003.

trachtet Brasilien zur Zeit als Schwerpunkt der nationalen Sicherheitspolitik.⁶⁶

3. Interne Ordnungsfunktion: Das brasilianische Militär hat zwar in Städten wie Rio de Janeiro oder São Paulo bereits Ordnungsfunktionen wahrgenommen, um eine Eskalation der Bandenkriege in den Armenvierteln, den Favelas, zu verhindern. Solche Einsätze sind jedoch die Ausnahme und nicht die Regel.

Zusammengefaßt ist Brasilien keine Militärmacht von Weltrang, aber aufgrund der Truppenstärke und der Höhe der Verteidigungsausgaben ist sein Potential von nicht zu unterschätzender regionaler Bedeutung. Weil die Wahrscheinlichkeit auf absehbare Zeit sehr gering ist, daß zwischenstaatliche Konflikte in Lateinamerika kriegerisch ausgetragen werden, ist die Sicherheitspolitik für Brasilien kein wirksames Instrument, um innerhalb der Region Führung auszuüben. Insofern dient Brasiliens Militär außer der Erfüllung interner Aufgaben und der Beteiligung an multinationalen Einsätzen im Rahmen der Vereinten Nationen und der OAS höchstens der Profilierung als künftige Großmacht.

Regionale Wirtschaftsmacht

Mit einem Anteil von über einem Drittel an der regionalen Wirtschaftsleistung und dem größten potentiellen Binnenmarkt mit 175 Millionen Menschen ist Brasilien die größte lateinamerikanische Wirtschaftsmacht. Als Schwellenland, das ein enormes Wohlstandsgefälle aufweist, ist es jedoch im Unterschied zu den USA im Norden des Kontinents kein ökonomischer Stabilitätsanker. Brasilien gilt international nicht als der verlässlichste Partner. So hat Brasilien seit 1941 im Zuge verschiedener Wirtschaftsprogramme neun unterschiedliche Währungen gehabt. Es dauerte bis 1994, bis Brasilien durch den von Wirtschaftsminister Cardoso eingeführten »Plano Real« eine verhältnismäßig hohe Währungsstabilität erreichte. Fünf Jahre später kam es jedoch schon wieder zur Abwertung des Real.

Zwar erhält Brasilien den größten Anteil des internationalen Kapitalzuflusses nach Lateinamerika, aber das Land belegt hinsichtlich der Standortattraktivität

Tabelle 2

Brasiliens Außenhandel (in %)

	<i>Exporte</i>		<i>Importe</i>	
	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
EU	25	25	27,7	26,8
Deutschland	4,2	4,4	9,2	8,9
Spanien	1,8	2,1	2,1	2,8
USA	25,8	24,1	21,6	19,4
Lateinamerika	16,3	18,2	17,4	17,4
Mercosur	5,4	7,5	11,8	11,9
Argentinien	3,8	6,0	10,0	9,8
Asien	14,5	k.A.	16,9	k.A.
China	4,2	6,5	3,4	4,4
Afrika	3,9	k.A.	5,7	k.A.

Quellen: *Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio und Sistema de Informaciones de Comercio Exterior*, Brasília.

bei ausländischen Investoren nur den vierten Rang hinter Chile, Costa Rica und Uruguay.⁶⁷ Dafür, daß Brasilien ein potentieller wirtschaftlicher Risikofaktor ist, sprechen auch die Auslandsverschuldung in Höhe von 210 Milliarden US-Dollar (die Pro-Kopf-Verschuldung beträgt 1200 Dollar) und die immer noch starke Protektion der nationalen Industrie. Außerdem befindet sich Brasilien seit längerer Zeit in einer leichten Rezession. Das schwache Wachstum, das nach Angaben der lateinamerikanischen Wirtschaftskommission CEPAL⁶⁸ im Jahre 2003 nur 0,1% betrug, schwächt andere positive Kennzeichen ab, wie zum Beispiel die ausgeglichene Außenwirtschafts- und Leistungsbilanz. Die wirtschaftliche Flaute führte zu einer hohen Arbeitslosigkeit, die in den wichtigsten Industriestädten des Landes offiziell 12,4% beträgt. Ein extrem hoher Zinssatz von fast 26% erhöhte die private Binnenverschuldung und blockierte Investitionen im Inland. Trotz einer rigiden Politik der Inflationsbekämpfung lag die Preissteigerungsrate 2003 bei 10%. Angesichts der Auflage des IWF, eine restriktive Haushaltspolitik zu betreiben,⁶⁹ ist auch in diesem Jahr kein höheres Wachstum in Sicht. Dem strengen Sparkurs und der Erfüllung des Schuldendienstes, der aus Lulas eigenen Reihen als neoliberal kritisierten Politik, ist es jedoch zuzuschreiben, daß es der Regierung gelungen ist, die

⁶⁶ Siehe Wilhelm *Hofmeister*, Brasilien und seine Nachbarn: regionaler Führungsanspruch in Südamerika, Rio de Janeiro, September 2003 (Europa América Latina, Analysen und Berichte 13).

⁶⁷ *Nunnenkamp*, Ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika [wie Fn. 60], S. 42.

⁶⁸ *CEPAL*, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 2003.

⁶⁹ Um den Schuldendienst zu leisten, muß Brasilien einen Haushaltsüberschuß von 4% erzielen. 2003 lag der Überschuß bei 4,5%.

Wirtschaft zu stabilisieren und neue Investitionen ins Land zu holen.

Zudem ist Brasilien das einzige Land Lateinamerikas, das auf dem Weltmarkt als »global player« auftritt und über eine ausgewogene Produktions- und Außenhandelsstruktur verfügt. Lediglich Brasilien ist in Branchen wie Flugzeugbau, Stahl, Automobil- und Computerindustrie international konkurrenzfähig. Dies geht einher mit ausgewogenen Handelsbeziehungen, die sich gleichermaßen auf die EU, die USA, Lateinamerika und Asien richten. Insofern ist Brasilien eine regionale Wirtschaftsmacht.

Mittlerer Entwicklungsstand mit großem Gefälle

Die Kluft zwischen Arm und Reich macht Brasilien zu einem Schwellenland der Extreme. Den Angaben der Weltbank zufolge ist Brasilien das lateinamerikanische Land mit der ungerechtesten Einkommensverteilung.⁷⁰ Selbst im lateinamerikanischen Vergleich weist Brasilien keinen hohen Entwicklungsstand auf. Im Human Development Index 2003 belegte es nur Rang 65 und fiel weit hinter Argentinien, Mexiko, Chile oder Uruguay zurück. Noch immer leben 13% der Brasilianer von weniger als einem Dollar täglich und 27,3% von gerade einmal zwei Dollar. Armut und Gewalt drücken die Lebenserwartung: Im Durchschnitt wird ein Brasilianer nur 68 Jahre alt und stirbt acht Jahre früher als ein Kubaner.

Die Konzentration von Einkommen und Landbesitz sowie das krasse Wohlstandsgefälle zwischen dem modernen, industrialisierten Süden und dem armen, unterentwickelten Nordosten ist die eigentliche Entwicklungsschwäche Brasiliens. »Belindia«,⁷¹ ein Kontrast so groß wie zwischen Belgien und Indien – verhindert bis heute den Aufstieg des Landes zur globalen Wirtschaftsmacht. Im brasilianischen Nordosten sind 49% der Bevölkerung arm, im Süden nur etwa 25%.

Das Einkommens- und Sozialgefälle hat eine große Binnenmigration bewirkt und vor allem in den südlichen Megastädten wie São Paulo und Rio de Janeiro einen nahezu unkontrollierbaren Anstieg von Krimi-

nalität und Gewalt ausgelöst.⁷² Wie in anderen Ländern der Region ist der Staat auch in Brasilien schon lange kein Garant für öffentliche Sicherheit mehr. Die brasilianischen Armenviertel »Favelas« – die meist unmittelbar neben den Wohnbezirken der Mittel- und Oberschicht liegen – sind als Brutstätte der Drogenmafia und Austragungsort bewaffneter Konflikte zwischen verfeindeten Banden staatsfreie Räume.

Luiz Inácio da Silva gewann die Wahlen mit dem Versprechen, in Brasilien einen sozialen Wandel durchzusetzen und den Hunger abzuschaffen. Der Präsident, der einer armen Familie aus dem Nordosten des Landes entstammt, ist ein Beispiel dafür, daß sozialer Aufstieg in Brasilien möglich ist. Sein Wahlsieg spiegelt den Mentalitätswandel der konservativen brasilianischen Elite wider und ihre Bereitschaft, eine moderate soziale Umverteilung auf demokratischem Wege zu akzeptieren. Außer für soziale Reformen steht Lula für einen neuen Regierungsstil. Um bei den eigenen Kabinettsmitgliedern den Bewußtseinswandel zu fördern, ordnete er zu Amtsbeginn einen Besuch des Kabinetts in einer brasilianischen Favela an. Der Anschauungsunterricht vor Ort wurde durch eine Reise in den Sertão, die Dürrezone im Nordosten des Landes, fortgesetzt.

Die Regierung steht vor der schwierigen Aufgabe, Armutsbekämpfung und soziale Umverteilung bei stagnierenden Finanzen durchzusetzen. Der Zwang zur Begleichung der extrem hohen Außenschulden läßt kaum Spielraum für zusätzliche Mittel. Trotz des engen Spielraums hat die Regierung für dieses Jahr eine siebenprozentige Erhöhung der Sozialausgaben angekündigt. Vier Maßnahmen stehen im Mittelpunkt der Sozialpolitik: der sogenannte Nullhungerplan »Fome Zero«, die Verbesserung des Bildungsstands, die Fortsetzung der Landverteilung und die Umverteilung durch Renten- und Steuerreformen.

Ex-Präsident Henrique Cardoso bezeichnete **Fome Zero**, den nationalen Plan zur Hungerbekämpfung, als »grandiose« Formel.⁷³ Präsident Lula verwendet statt des abstrakten Begriffs der Armutsbekämpfung das konkrete und eher unpolitisch klingende Wort Hungerbekämpfung. Angeführt von dem Befreiungstheologen Frei Betto startete die Regierung eine breit angelegte nationale Kampagne für »Fome Zero« und sicherte sich die Unterstützung von brasilianischen

⁷⁰ Die reichsten 10% der Bevölkerung besitzen 46,7% des nationalen Einkommens (doppelt so viel wie in Deutschland!); zit. nach Reiner *Radermacher*, FES-Analyse Brasilien, August 2003, S. 13.

⁷¹ Erfunden hat den Begriff ein brasilianischer Ökonom.

⁷² Im Jahr 2002 wurden 40 000 Brasilianer ermordet.

⁷³ Zit. nach Matthias *Matussek*, Der Kampf um Guaribas, in: Der Spiegel, 2.6.2003, S. 120–124 (124).

Großunternehmen und Prominenten. Der Plan wird hauptsächlich durch nationale und internationale Spenden finanziert,⁷⁴ während der Staat nur geringe Mittel zuschießt. Das Programm kommt 1227 Kommunen zugute, in Form von Lebensmittelkarten, Direkthilfen, Mikrokrediten und Hilfe bei der Landverteilung; die Hilfen gehen in erster Linie an die Frauen. Die Durchführung und Verwaltung liegt auf der kommunalen Ebene. Bisher ist die effiziente Umsetzung des Programms jedoch nicht gelungen. Bürokratische Hürden, Kompetenzgerangel, konzeptionelle Fehler und die Knappheit der staatlichen Mittel lassen wachsende Kritik am »Fome Zero« aufkommen. Teile des Programms wurden inzwischen in ein neues Programm mit dem Namen »Bolsa Familia« integriert.⁷⁵

Durch die jahrzehntelange Vernachlässigung des brasilianischen **Bildungssektors** entstand einer der für die weitere Entwicklung des Landes entscheidenden »Flaschenhälse«.⁷⁶ Mit 12,7% erreicht der Anteil der Analphabeten noch immer einen regionalen Spitzenwert, und nur sehr wenige Brasilianer gelangen zu einem höheren Bildungsstand. Allerdings hat sich die Situation im Bereich der Grundschulbildung in den letzten Jahren verbessert. Durch die staatliche Förderung armer Familien gelang es der Regierung Cardoso, die Einschulquote, die 1990 bei 86% lag, auf 97% zu erhöhen. Lula setzt die Politik seines Vorgängers fort. Mit dem Programm »Brasil Alfabetizado« sollen bis zum Jahr 2006 rund 20 Millionen Brasilianer alphabetisiert werden. Da das Bildungsniveau im internationalen Wettbewerb eine entscheidende Rolle spielt, muß die Regierung vor allem in der Weiterbildung und der wissenschaftlichen Ausbildung im Rahmen der Förderung von Spitzentechnologien große Anstrengungen unternehmen, um Brasiliens Stellung auf dem Weltmarkt zu verbessern. Es liegt auch am niedrigen Bildungsstand und an der geringen technologischen Innovation, daß die brasilianische Volkswirtschaft innerhalb weniger Jahre

im internationalen Vergleich vom achten auf den elften Platz zurückgefallen ist.

Die Fortsetzung der von Cardoso initiierten **Landverteilung** unter Lula ist für den sozialen Wandel unabdingbar.⁷⁷ Die Landverteilung ist somit auch die größte Herausforderung für die neue Regierung und ein entscheidender Gradmesser für ihren Erfolg. Nach Angaben des nationalen Agrarinstituts *Incra* besitzen 2% der Brasilianer 56% der Agrarfläche. Von 452 Millionen Hektar fruchtbaren Bodens liegen 184 Millionen brach. Die Landfrage konnte von Cardoso nicht gelöst werden und ist auch für Lula ein Problem, weil die Großgrundbesitzer und die Bewegung der Landlosen (MST) zwei gleichermaßen einflußreiche und rivalisierende Lobbys bilden. Die Protestbereitschaft der MST und der Erwartungsdruck auf die Regierung ist enorm. Joao Stédile, der Anführer der Landlosenbewegung, kritisiert die Wirtschaftspolitik der Regierung Lula als Fortsetzung des Neoliberalismus und kündigte bereits einen »Krieg gegen die Großgrundbesitzer« an. Die MST steht Lulas Partei, der PT, nahe und könnte dem Präsidenten durch ihre Protestaktionen und die Fortsetzung der Landbesetzungen gefährlicher werden als die Kritik aus den Reihen der politischen Gegner.⁷⁸ Bedient die Regierung aber die Interessen der MST,⁷⁹ riskiert sie einen politisch ebenfalls brisanten Konflikt mit den Landeigentümern. Eine rasche Lösung der Landfrage zeichnet sich somit auch unter der Regierung Lula nicht ab.

Das vierte Element des sozialen Wandel sind die **Renten- und Steuerreformen**,⁸⁰ die 2003 in beiden Kammern des Kongresses mit deutlicher Mehrheit beschlossen wurden. Vor allem die Rentenreform verschafft der Regierung neuen Spielraum für eine Erhöhung der Sozialausgaben. Der Anteil des Budgets für Pensionsansprüche der brasilianischen Beamten beträgt 7% des BIP. Das übertrifft bei weitem den Anteil des Gesamtetats für Gesundheit und Bildung. Jetzt stehen aus brasilianischer Sicht drastische Einschnitte bevor: Das Rentenalter wurde um sieben

74 Die Food and Agriculture Organisation beteiligt sich mit einer Million Dollar an »Fome Zero«. Auch die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), die Weltbank und der Papst unterstützten das Programm.

75 Siehe Wilhelm *Hofmeister*, Warten auf den Wandel. Das erste Regierungsjahr von Präsident Lula da Silva, in: Focus Brasilien (Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung), (26.1.2004) 2.

76 Rüdiger *Zoller*, Präsidenten – Diktatoren – Erlöser: Das lange 20. Jahrhundert, in: *ders./Walter Bernecker/Horst Pietschmann*, Eine kleine Geschichte Brasiliens, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2000, S. 315.

77 530 000 Familien sollen bis 2006 Land erhalten.

78 Vgl. Gilberto *Calcagnotto*, Die brasilianische Landlosenbewegung MST und die Regierung Lula: Zwischen Partnerschaft und Konfrontation, Hamburg 2003 (Brennpunkt Lateinamerika Nr. 19).

79 Laut brasilianischer Verfassung kann Landbesitz in bestimmten Fällen enteignet werden.

80 Siehe hierzu Reiner *Radermacher*, FES-Analyse Brasilien, Bonn, August 2003.

Jahre erhöht (von 48 auf 55 Jahre bei Frauen und von 53 auf 60 Jahre bei Männern). Angesichts einer Steuerquote von 34% des BIP sieht die Steuerreform keine Erhöhung des derzeitigen Satzes vor, sondern eine Reihe von Strukturveränderungen wie die geringere Besteuerung von Grundnahrungsmitteln, eine Entlastung für kleine und mittlere Unternehmen und die Verteilung der Steuereinnahmen zugunsten der ärmsten unter den 27 brasilianischen Bundesstaaten, für die auch ein regionaler Entwicklungsfonds geschaffen wird.

Das vorläufige Ende des Reformstaus stärkte Lulas Glaubwürdigkeit im In- und Ausland und vergrößert seinen Spielraum auch in anderen Bereichen. Andererseits ist Lulas Sozialpolitik durch begrenzte Mittel und die Sparauflagen des IWF eher von Kontinuität als von Wandel geprägt. Unabhängig von der sozialen Bilanz der Regierung Lula wird es Jahrzehnte dauern, bis es auch nur annähernd gelingt, das interne Entwicklungsgefälle abzubauen und eine soziale Umverteilung zu erzielen.

Stabile, aber defekte Demokratie

Brasilien ist nicht nur die größte Demokratie Lateinamerikas, sondern zugleich eine der wenigen auf dem Wege der Konsolidierung. Mit Blick auf die chronischen Krisenherde in den benachbarten Andenländern ist Brasilien in Südamerika trotz aller Defizite ein Beispiel für politische Stabilität. Im Gegensatz zu anderen Staaten der Region gab es in Brasilien nur wenige historische Brüche: Die Unabhängigkeit von der einstigen Kolonialmacht Portugal erfolgte nicht durch einen Bürgerkrieg, sondern durch Proklamation des damaligen portugiesischen Thronfolgers Pedro I. Selbst die über zwanzigjährige Militärdiktatur war weniger brutal als in den Nachbarländern.⁸¹ Abgesehen von der kurzen Amtsperiode des wegen Korruption zurückgetretenen Präsidenten Fernando Collor de Mello (1990–1992) hat es in der jüngeren Geschichte des Landes auch keine populistischen Staatschefs gegeben.

Die Schattenseite langsamer politischer Umwälzungen und des graduellen Modernisierungsprozesses ist jedoch die Verkrustung sozialer und machtpolitischer

Strukturen. Vor diesem Hintergrund markiert die Amtsübernahme des heutigen Präsidenten, dessen Linkspartei PT jahrzehntelang die Opposition repräsentierte, nicht nur das erfolgreiche Ende eines graduellen Wandlungsprozesses zur Demokratie, sondern auch einen politischen Neuanfang. An der demokratischen Gesinnung des Präsidenten – dem zufolge Demokratie zwar manchmal schwierig sei, bislang aber nichts besseres für die Ausübung der Macht erfunden worden wäre⁸² – besteht kein Zweifel. Die Brasilianer haben dies in ihrer differenzierten Einschätzung der Demokratie honoriert. Im Gegensatz zum vorherrschenden Trend im übrigen Lateinamerika unterstützten 2003 nur 35% der Befragten das demokratische System, 62% aber befürworteten die Regierung.⁸³

Mit dem Wahlsieg Lulas erzielte die »einzige Programmpartei Brasiliens«, ⁸⁴ die Arbeiterpartei PT, im Oktober 2002 den Durchbruch auf nationaler Ebene. Im Unterschied zu den übrigen brasilianischen Parteien⁸⁵ weist die in zahlreichen Städten und Gemeinden regierende PT eine gleichbleibende Zahl von Mitgliedern vor. Sie ist die einzige politische Kraft, die im ganzen Land einen Apparat unterhält, eine solide Wählerbasis und die Mehrheit im Kongress hat. Allerdings regiert sie lediglich in drei der 27 Bundesstaaten. Aus diesem Grund entschied sich Lula im Rahmen einer in den eigenen Reihen umstrittenen Kabinettsumbildung Ende 2003 dafür, die konservative PMDB an der Regierung zu beteiligen.

Trotz des politischen Wandels und der zwanzig Jahre währenden demokratischen Stabilität fungiert Brasilien in Lateinamerika weder als demokratisches Vorbild noch als »regionale Ordnungsmacht«. Die brasilianische Demokratie ist mit zahlreichen Defiziten behaftet. Zwar schneidet Brasilien besser als die meisten seiner Nachbarn ab,⁸⁶ aber in vielen Bundesstaaten des Landes ist die Korruption noch immer ein massives Hindernis für die junge Demokratie. Brasilien kann nur mit großem Vorbehalt als demo-

⁸¹ So wurde ein eingeschränktes Zwei-Parteien-System ebenso aufrechterhalten wie ein in seinen Rechten eingeschränktes Parlament. Auch die Menschenrechtsverletzungen waren weitaus seltener als in Argentinien oder Chile.

⁸² Zit. nach »El Universal« (Caracas), 27.8.2003. Das Originalzitat stammt von Winston Churchill.

⁸³ Ilona Laschuetza, Ergebnisse des Latinobarómetro 2003, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (Arbeitspapier).

⁸⁴ Zoller, Präsidenten – Diktatoren – Erlöser [wie Fn. 76], S. 312.

⁸⁵ Parteien in Brasilien verzeichnen eine sehr hohe Mitgliederfluktuation: Zwischen 1994 und 1998 wechselten 40% der Abgeordneten die politische Partei.

⁸⁶ In der Korruptionsskala von Transparency International belegte Brasilien 2002 den 45. Platz von 102 Ländern und stand hinter Chile, Uruguay und Costa Rica an vierter Stelle.

kratischer Rechtsstaat bezeichnet werden: 90% der Mordfälle werden niemals aufgeklärt,⁸⁷ die brasilianische Polizei gilt in vielen Landesteilen als korrupt, ineffizient und gewalttätig; die Lage der Menschenrechte in den Metropolen und im Nordosten des Landes ist teilweise prekär.⁸⁸ Regierbarkeit und staatliches Gewaltmonopol werden durch kriminelle Netzwerke gefährdet, die im ganzen Land operieren, vor allem aber in Rio de Janeiro und São Paulo.⁸⁹ Insgesamt gesehen ist Brasilien zwar eine demokratische Führungsmacht in Lateinamerika, aber kein Vorbild in Demokratie.

Selbstbewußte globale Außenpolitik

Nach Ansicht der Sicherheitsexpertin Monica Hirst setzt eine Vormachtstellung in Südamerika die Veränderung der »Seele« der brasilianischen Außenpolitik voraus, die geprägt sei von Selbstisolation und Mißtrauen gegenüber den Nachbarstaaten.⁹⁰ Die Transformation hat bereits eingesetzt. Wurde Brasilien in der Vergangenheit oft als introvertiertes Land oder sogar als Inselstaat bezeichnet, so hat es sich in den letzten Jahren aus der Isolation mit der Absicht gelöst, die eigenen Interessen wie jene des Mercosur in der Region und in der Welt selbstbewußter⁹¹ zu vertreten.

Unter Lula hat Brasilien den schon von Präsident Cardoso vorbereiteten Schritt zu einer regionalen Führungsmacht vollzogen. Erfolgte die außenpolitische Profilierung unter seinem Amtsvorgänger noch sehr diskret, so geschieht sie jetzt offensiv und im Kollektivinteresse der Schwellen- und Entwicklungsländer. Weltbankpräsident James Wolfensohn bezeichnete Lula bereits als »einen der großen Führer der Welt«.⁹²

Seine demokratische Legitimation und breite Anerkennung innerhalb und außerhalb der Region haben dem Präsidenten eine prominente außenpolitische Rolle zugewiesen. Dabei wird er von der eigenen Bevölkerung unterstützt. Umfragen zufolge befürworten 49% der Brasilianer ausdrücklich eine Führungsrolle ihres Landes in Südamerika.⁹³

Durch die Übernahme regionaler Verantwortung kann Brasilien langfristig zum Stabilitäts- und Entwicklungsmagneten für die Region werden. Politisch übt Lula als linker Politiker einen mäßigenden, demokratischen Einfluß auf demagogische Linkspopulisten wie Hugo Chávez in Venezuela oder Evo Morales und Felipe Quispe in Bolivien aus. In wirtschaftlicher Hinsicht ist die von Brasilien forcierte engere Anbindung der Andenländer an den Mercosur eine sinnvolle Entwicklungsstrategie, die dem Ziel eines vereinten Südamerikas dient. Gleichzeitig ist diese Politik angesichts der Probleme in der nördlichen Grenzregion und der Gefahr einer Ausdehnung krimineller Netzwerke im Interesse der nationalen Sicherheit.

In internationalen Foren ist es Brasilien gelungen, durch Kooperation mit anderen Staaten eigene Positionen glaubwürdig und nachdrücklich zu vertreten. Zusammen mit den neuen Partnern, den Regionalmächten Indien und Südafrika, ist Brasilien ein aufstrebendes Land mit Großmachtanspruch, dessen Interessen und Ideen im multilateralen System stärkere Beachtung finden. Somit hat Brasilien den Aufstieg vom »global trader zum global actor«⁹⁴ vollzogen.

Diese Veränderungen sind auch darauf zurückzuführen, daß Lulas Handlungsspielraum in der Außenpolitik größer ist als in anderen Politikfeldern. Außenpolitik ist die Domäne der Regierung, es gibt kaum interne Blockadekräfte, und die finanziellen Kosten für die Profilierung nach außen sind weit geringer als jene für die Profilierung nach innen. Aus diesen Gründen ist die neue brasilianische Außenpolitik von Dynamik und einem pragmatischem Wandel zugunsten einer engeren Süd-Süd-Kooperation gekennzeichnet.

Im Unterschied zur Außenpolitik ist die brasilianische Innenpolitik durch begrenzte Ressourcen und nationale Widerstände stärker von Kontinuität bestimmt. Scharfe Zungen im eigenen Lager kommentieren Lulas Bemühen, stets einen breiten internen Konsens zu suchen, mit der ironischen Bemerkung,

⁹³ Bolívar *Lamounier*/Amaury *de Souza*, Relatório de Pesquisa. As elites brasileiras e o desenvolvimento nacional: fatores de consenso e dissenso, São Paulo 2003, S. 27–29.

⁹⁴ *Mark*, Die Wahrnehmung der neuen Rolle Brasiliens in Südamerika [wie Fn. 91], S. 272.

⁸⁷ *Zoller*, Präsidenten – Diktatoren – Erlöser [wie Fn. 76], S. 315.

⁸⁸ Siehe hierzu u.a. *Human Rights Watch*, Brazil: Cruel Confinement, April 2003.

⁸⁹ São Paulo ist gefährlicher als Bogotá: Zwei von zehn Einwohnern wurde in den letzten 12 Monaten Opfer einer kriminellen Handlung.

⁹⁰ Monica *Hirst*, La política de Brasil hacia las Américas, in: Foreign Affairs en Español (México), 1 (Herbst–Winter 2001) 3, S. 141–156.

⁹¹ Der Bundestagsabgeordnete Lothar Mark spricht von einer »selbstbewußten Außenpolitik«; Lothar *Mark*, Die Wahrnehmung der neuen Rolle Brasiliens in Südamerika aus parlamentarischer Perspektive, in: *Calcagnotto/Nolte*, Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch [wie Fn. 8], S. 270–275 (271).

⁹² Zit. nach BBC Monitoring (London), 18.2.2004.

die dritte Amtszeit von Cardoso ließe sich ganz gut an. Der peruanische Schriftsteller Mario Vargas Llosa bezeichnete Lula doppeldeutig als einen »großen Pragmatiker und brasilianischen Tony Blair«.

Trotz aller Reformblockaden und Defizite haben sich aber auch die internen Voraussetzungen für eine brasilianische Vormachtstellung in Südamerika verbessert. Der Aufstieg eines sowohl demokratisch gewählten als auch demokratisch gesinnten Gewerkschaftsführers mit sozialem Sendungsbewußtsein im größten Staat Lateinamerikas deutet auf einen neuen Entwicklungsweg. Ziel ist es, das neue außenpolitische Selbstbewußtsein mit wirtschaftlichem Wachstum, Demokratie und gerechterer Einkommensverteilung zu vereinbaren. Die Regierung Lula hat zumindest die Weichen dafür gestellt, daß Brasilien seinen Ruf als »ewiges Schwellenland« verliert und, wie Stefan Zweig in den dreißiger Jahren prophezeite, doch noch ein »Land der Zukunft« wird.

Kooperative regionale Führungsmacht

Der regionale und internationale Status eines Landes wird maßgeblich von seiner Außenpolitik geprägt, aber auch von zahlreichen anderen Faktoren: von seiner inneren Stabilität, seinem paradigmatischen Verhalten (wie im Fall der exemplarische Demokratie Costa Rica oder des lateinamerikanischen »Musterschülers« Chile), ferner von seiner Autorität und Durchsetzungskraft über die nationalen Grenzen hinaus sowie von der Wahrnehmung anderer Staaten in bezug auf den Grad an Legitimität, mit der das Land Macht ausübt.

Grundsätzlich stehen einem Staat zwei Bündel von außenpolitischen Instrumenten zur Verfügung: die Ausnutzung militärischer, wirtschaftlicher und technologischer Überlegenheit (*hard power*) und die Einflußnahme durch paradigmatisches Verhalten, Kooperation, Diplomatie und Prestige (*soft power*). In dem ersten Fall handelt es sich um klassische Machtpolitik durch Druck oder Zwang gegenüber anderen Staaten, im zweiten um die Ausübung von »Konsensmacht« durch Überzeugung und Kooperation.⁹⁵ Dementsprechend kann sich ein Staat als Militär-, Zivil- und Wirtschaftsmacht profilieren. Von der Reichweite des Einflusses hängt es ab, ob ein Land eine Weltmacht ist

(USA), eine Großmacht (Rußland), eine Regionalmacht (Südafrika) oder eine Subregionalmacht (Costa Rica).

Durch den ausschließlichen Einsatz von *soft power* ist Brasilien eine »zivile Regionalmacht«, die sich vor allem durch seine Außenpolitik als regionale Führungsmacht qualifiziert. Aufgrund der Einbindung in den Mercosur und einer engen Abstimmung mit Argentinien wird Brasilien von den Nachbarn als Regionalmacht akzeptiert, kein anderes Land erhebt Anspruch auf diesen Status. Andererseits erfüllt Brasilien nur bedingt die internen Voraussetzungen für eine Vormachtstellung in Südamerika: Die interne Stabilität ist ebenso schwach ausgeprägt wie ein paradigmatisches Verhalten. Regionale Disparitäten, Einkommenskonzentration, niedriges Bildungsniveau und geringe Rechtsstaatlichkeit zementieren Brasiliens Status als Land zwischen Entwicklungs- und Industriestaat. Deshalb wird es von den Nachbarstaaten zwar als Regional-, nicht aber als alleinige Führungsmacht anerkannt.

Brasilien lehnt auch von sich aus die Profilierung im Alleingang ab. Ähnlich wie Deutschland bevorzugt es den Status als regionale Führungsmacht im Verbund mit anderen Staaten. Ein hegemonialer Anspruch wird kategorisch bestritten. Lula versicherte bei seinem Besuch in Afrika: »Brasilien sucht eine Beziehung der Partnerschaft und auf keinen Fall eine Hegemonie«. Aufgrund der dominanten Stellung der USA kann Brasilien auf dem amerikanischen Kontinent ohnehin keine Hegemonie werden, sondern mit Hilfe des Mercosur allenfalls eine beschränkte »Gegenmacht« bilden. Durch den eingeschlagenen Weg, sich mit Argentinien im Mercosur abzustimmen, kann Brasilien als »kooperative regionale Führungsmacht« bezeichnet werden.

Integration und das Konzept der »geteilten Außenpolitik« bilden das Fundament für den Ausbau der Beziehungen zwischen Brasilien und Europa, insbesondere zu Deutschland. Bezogen auf den jeweiligen Kontinent sind die Wege und Ziele beider Länder durchaus ähnlich: Deutschland geht es um die Vertiefung und Osterweiterung der EU, Brasilien strebt eine Vertiefung und Norderweiterung des Mercosur an. Gleichmaßen erfüllen sie als mittlere Mächte wichtige Funktionen im multipolaren System. Brasilien wie Deutschland befürworten Konsensbildung, Integration, Demokratie, Multilateralismus und *global governance*. Schon diese Übereinstimmung hinsichtlich der politischen Werte macht Brasilien für Deutschland zu einem wichtigen Partner.

⁹⁵ Ernst-Otto Czempiel, Kluge Macht: Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München: Beck, 1999.

Die Entwicklung der Regionalmacht Brasilien beeinflusst nicht nur die Zukunft des Mercosur, sondern hat auch Auswirkungen auf Südamerika. Die Unterstützung der Regierung Lula und ihres Anliegens, sozialen Wandel, demokratische Konsolidierung und wirtschaftliche Entwicklung gleichermaßen voranzutreiben, kann sich auch für Europa als Zukunftsinvestition erweisen. Trotz aller Probleme ist Brasilien ein Hoffnungsträger in einer Region, die erneut von Krisen geschüttelt wird. Gelingt es Lula, sein brasilianisches Modell zu festigen und in die Nachbarstaaten zu projizieren, wäre dies ein Beleg dafür, daß Demokratie und Entwicklung auch in Lateinamerika keinen unvermittelbaren Gegensatz bilden. Wenn das »Experiment Lula« jedoch scheitert, könnte das über Brasilien hinaus die gesamte Region um Jahre zurückwerfen und Populisten neuen Auftrieb geben. Auch für Europa wäre ein chronisch instabiles Südamerika ein Szenario, das hohe Kosten verursachen würde (z.B. die Aufstockung der Entwicklungshilfe) und den eigenen Interessen (Handel, Investitionen, Energieversorgung, Bekämpfung des Drogenhandels) zuwiderliefe.

Mit Blick auf die künftige Gestaltung der Beziehungen zu Lateinamerika liegt es deshalb im europäischen Interesse, Brasiliens Bemühungen um mehr Stabilität im eigenen Land und in Südamerika zu unterstützen. Bilateral wäre die Stärkung der aufstrebenden Führungsmacht Brasilien durch Investitionsförderung, Technologieexport und einen intensiven politischen Dialog die effektivste Strategie. Auf subregionaler Ebene ist eine engere Zusammenarbeit mit dem Mercosur die beste Plattform und die Unterzeichnung des inter-regionalen Assoziationsabkommens das geeignetste Instrument, damit die EU auch in Zukunft ein strategischer Partner Brasiliens bleibt. In bezug auf die Region Lateinamerika kann die EU durch eine Dreieckskooperation mit Brasilien einen effizienteren und kostengünstigeren Beitrag zur Stabilisierung des »Krisenbogens Andenregion«⁹⁶ leisten als im Alleingang. Auch im Kolumbien-Konflikt ist eine gemeinsam von Brasilien und der EU gestartete Initiative vorstellbar.

Brasilianische Diplomaten betonen immer wieder, daß Brasilien weit mehr ist als Karneval und Fußball. Deutschland sollte Brasilien größere Beachtung schenken, denn es ist das entscheidende Land in einer Region, die das Auswärtige Amt wahrnimmt als

»wichtigen Partner auf dem Weg zu einer Weltinnenpolitik neuen Zuschnitts [...], gerichtet auf Demokratie, Menschenrechte und friedliche Konfliktbewältigung.«⁹⁷ Im Rahmen des politischen Wertekonsenses beider Ländern sollte der bilaterale Dialog intensiviert und stärker auf gemeinsame strategische Interessen ausgerichtet werden: international die Reform der UN, Hungerbekämpfung und Waffenkontrolle, Stärkung des multilateralen Systems und globale Umweltpolitik; regional der Kampf gegen den Rauschgifthandel, Demokratieförderung in der Andenregion und externes Konfliktmanagement in Kolumbien; inter-regional die Beschleunigung der Handelsliberalisierung im Agrarsektor und Integrationstransfer zwischen dem Mercosur und der EU.

Beide Länder definieren die Stärkung des Multilateralismus als ein Ziel ihrer globalen Außenpolitik. Dies allein wäre Grund genug für eine engere Zusammenarbeit in internationalen Fragen. Brasilien und Deutschland sind im Jahr 2004 gleichzeitig im Sicherheitsrat der UN vertreten. Dies ist ein weiteres Forum für gemeinsame Initiativen auf der globalen Bühne, das es zu nutzen gilt.

Abkürzungen

Alca	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
Apec	Asia-Pacific Economic Cooperation
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAF	Corporación Andina de Fomento
CUT	Central Unica dos Trabalhadores
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EU	Europäische Union
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
G-3	Gruppe der Drei
G-8	Gruppe der Acht
G-20	Gruppe der 20
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IWF	Internationaler Währungsfonds
Mercosur	Mercado Común del Sur
MST	Movimento dos Sem Terra
Nafta	North American Free Trade Agreement
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
UN	United Nations
WTO	World Trade Organization

⁹⁶ So der Titel einer demnächst beim Vervuert-Verlag erscheinenden Publikation, die von Sabine *Kurtenbach* und Andreas *Steinhauf* herausgegeben wird.

⁹⁷ Siehe »Lateinamerika« auf folgender Homepage:
<<http://www.auswaertigesamt.de>>.